Die Rechtsstellung der kommunalen Dauerangestellten in Preußen

mit Berücksichtigung der Verhältnisse in den anderen Staaten, auf Grund einer Erhebung dargestellt

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Gerhard Wacke
Gerichtsreferendar

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz

Gedruckt bei Julius Sittenfeld in Berlin W 8

Inhalt.

I.

Die geschichtliche Entwicklung der Dauerangestellten.

§ 1.

Die Entwicklung in den Gemeinden.

Die nachfolgende Untersuchung beschäftigt sich mit einer rechtlichen Erscheinung, zu der sich Ansätze bereits vor 1914 entwickelt haben, die ihre Ausprägung im wesentlichen aber erst in der Nachkriegszeit gefunden hat, dem Dauerangestellten oder ständig Angestellten der Kommunalverwaltungen. Im Schrifttum hat diese Erscheinung noch verhältnismäßig wenig Beachtung gefunden[1]).

Das deutsche Gemeindeverfassungsrecht kannte in der Mitte des 19. Jahrhunderts im Dienste der Kommunalverwaltungen nur Beamte. Auch für die sogenannten mechanischen Dienstleistungen waren Beamte vorgesehen. Tatsächlich wurden auch in den Verwaltungen nur Beamte beschäftigt. Dabei galt genau wie in der Staatsverwaltung die lebenslängliche Anstellung als die Regel, und zwar sowohl in der Hoheits- wie in der Betriebsverwaltung. Für die mechanischen Dienstleistungen wurden z. T. Beamte auf Kündigung angestellt.

Das Ende des 19. Jahrhunderts brachte eine starke Entwicklung der Gemeinden, eine gewaltige Vermehrung ihrer Aufgaben und damit ein Wachsen ihres Personalbedarfs. Die Personalpolitik der Städte wurde einer starken Kritik unterzogen, in der mit der Begründung, daß eine losere Anstellung höhere Leistungen zur Folge habe, gefordert wurde, daß das Personal der Stadtverwaltungen ebenso wie in der Privatwirtschaft auf Privatdienstvertrag angestellt werden solle. Demzufolge gingen die Gemeinden immer mehr dazu über, einen großen Teil ihrer Beamten auch in der Hoheitsverwaltung auf Kündigung anzustellen; zahlreiche Kommunalbedienstete aber wurden nicht mehr als Beamte, sondern auf Privatdienstvertrag angestellt. In der Staatsverwaltung bildete die Anstellung

---

[1]) Helfritz, Grundriß des preußischen Kommunalrechts, 2. Aufl. 1927, S. 51 ff.; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, 1926, S. 138 ff.; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 1928, § 16 S. 343; Die kommunalen Dauerangestellten und das Berufsbeamtenproblem, Denkschrift des Verbandes der Kommunalbeamten u. -angestellten Preußens, Rundschau f. Kommunalbeamte 1926, S. 391—398; kurze Notizen bei: Gramsch bei Hue de Grais-Peters, Handbuch d. Verfassung u. Verwaltung, 24. Aufl. 1927, § 80 Anm. 11 S. 180; Nischk, der pr. Kommunalbeamte, 1927, § 232 S. 558.

als Beamter weiterhin die Regel. Der Zustand war unerwünscht, weil die Gemeindebediensteten zunehmend mit Staatsaufgaben betraut wurden. Er führte zum Erlaß des Kommunalbeamtengesetzes vom 30. Juli 1899.

Die Erwartung, daß die Gemeinden infolge dieses Gesetzes ihr dauernd notwendiges Personal in der Hoheitsverwaltung als lebenslängliche Beamte, in der Betriebsverwaltung, wenn auch auf Kündigung, so doch als Beamte anstellen würden, erfüllte sich nur zu einem geringen Teil. In der Mehrzahl der Gemeinden war zu Beginn des Krieges ein sehr großer Teil der „Büro- und Kassenbeamten“ sowie der „technischen und Betriebsbeamten“ auf Privatdienstvertrag angestellt. Es gab in dieser Zeit besonders in Westdeutschland eine Reihe von Gemeinden, die ihren Angestellten freiwillig und ohne einen Rechtsanspruch Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung gewährten. Diese Fürsorge wurde auch vielfach auf die Arbeiter ausgedehnt.

Die zahlreichen Aufgaben der Verwaltung in der Kriegszeit zwangen die Gemeinden, eine sehr große Anzahl von Hilfskräften einzustellen, die beruflich nicht vorgebildet waren. Mit diesem aus allen möglichen anderen Berufen stammenden, zum großen Teil auch weiblichen Hilfspersonal kam eigentlich erst die Bezeichnung „Angestellter“ bei den Gemeinden zur Anwendung. Das Zurückfluten der zum Heeresdienst eingestellten Beamtenschaft führte dann zu einem großen Personalüberfluß in den Gemeinden, der eine Personalabwickelung zur Folge hatte. Diese war im Oktober 1923, als der staatliche Personalabbau begann, bereits zu einem großen Teil vollendet.

Unter dem immer noch starken Personalbestand der Gemeinden in der Nachkriegszeit befanden sich viele Angestellte, die sich in einer längeren Dienstzeit bewährt hatten. Dazu gehörten die bereits vor dem Kriege im Büro- und Kassendienst beschäftigten Angestellten; es hatte sich aber auch ein großer Teil der Kriegsangestellten in langjähriger Tätigkeit eingearbeitet. Diese Angestellten hegten den Wunsch nach einer dauernden Anstellung in den Gemeinden. Sie zogen der tarifvertraglichen Regelung eine durch Ortssatzung nach Art der Beamtenbesoldung geregelte Vergütung vor. Da dieses Personal seine Brauchbarkeit für die gemeindlichen Aufgaben erwiesen hatte, gingen die Gemeinden dazu über, diesen Teil ihres Angestelltenkörpers in ein dauerndes Beschäftigungsverhältnis zu überführen. Es wurden durch Ortsgesetze zahlreiche der für die Beamten geltenden Bestimmungen auf diese privatrechtlich angestellten *Dauer-* oder *ständig* Angestellten für anwendbar erklärt. Die Regelung erfolgte in den Stadtverwaltungen unabhängig voneinander nach Maßgabe des örtlichen Bedürfnisses.

§ 2.

Die Anerkennung in der Gesetzgebung.

Diese in vielen Gemeinden eingetretene Entwicklung fand bald Anerkennung in der Gesetzgebung. Hier wurde auch zum ersten Male zur Kennzeichnung der im Angestelltenkörper eingetretenen Trennung der

Ausdruck „Ständig Angestellter" gebraucht. Die Deutsche Nationalversammlung faßte am 28. April 1920 folgende Entschließung (Antrag aller Fraktionen, Drucksachen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Nr. 2471):

„die Reichsregierung zu ersuchen:

1. auf die Länder einzuwirken, daß sie Bestimmungen erlassen, wonach die Bezüge der hauptamtlich angestellten Kommunalbeamten und der ihnen gleichzuachtenden ständig Angestellten durch Ortssatzungen zu regeln sind. Die Bezüge müssen angemessen sein; das ist regelmäßig dann der Fall, wenn sie den Grundsätzen des Reichsbesoldungsgesetzes und den Sätzen der dazugehörigen Besoldungsordnung I entsprechen;
2. demnächst zu prüfen, ob diesem Verlangen entsprochen ist und, falls dies nicht in allen Ländern der Fall sein sollte, dem Reichstage eine Vorlage zu unterbreiten, welche gem. Art. 10 Ziff. 3 der Reichsverfassung die Durchführung der unter 1 aufgestellten Grundsätze gesetzlich festlegt."

In Preußen erging darauf das Gesetz betr. vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindebeamtenrechts, das sogenannte Gleichstellungsgesetz vom 8. Juli 1920 (Ges.Samml. S. 383), durch das die Gemeinden verpflichtet wurden, die Bezüge ihrer Beamten entsprechend der staatlichen Beamtenbesoldung zu regeln. § 1 Abs. 4 des Gesetzes lautet:

> „(4) Diese Bestimmungen finden mit Ausnahme des Ruhegehalts und des Witwen- und Waisengeldes auf die nach Gemeindebeschluß (Beschluß des Gemeindeverbandes) den Beamten gleichzuachtenden ständig Angestellten und Anwärter Anwendung."

Diesem Gesetz folgten Ausführungsanweisungen vom 2. August und 30. August 1920, die bald wieder aufgehoben wurden. Die endgültige Ausführungsanweisung vom 6. Oktober 1920 (Min.Bl. f. d. Inn. Verw. S. 359) enthält über die ständig Angestellten folgende Bestimmungen:

> „Nach Absatz 4 des § 1 finden die in Abs. 1—3 enthaltenen Vorschriften mit Ausnahme derjenigen über Ruhegehalt und Witwen- und Waisengeld auch auf die nach Gemeindebeschluß den Beamten gleichzuachtenden ständig Angestellten und Anwärter Anwendung. Der Begriff dieser im Gemeindedienst stehenden Personen ist bei der Verschiedenheit ihrer Dienst- und Anstellungsverhältnisse in den einzelnen Gemeinden noch kein allgemein feststehender. Die Bestimmung des Begriffs ist daher der Beschlußfassung der Gemeinden (Gemeindeverbände) überlassen. Hierbei werden die Gemeinden (Gemeindeverbände) davon auszugehen haben, daß zu den ständig Angestellten alle diejenigen zu rechnen sind, die nach den gesamten Verhältnissen in der betreffenden Verwaltung der Befriedigung eines dauernden Bedürfnisses dienen und sich in einer den bestehenden Amtseinrichtungen sich einfügenden amtsartigen Stellung be-

finden. Der Kreis der unter das Gesetz fallenden ständig Angestellten wird sich vielfach mit dem derjenigen Arbeitnehmer decken, die nach § 13 Abs. 4 des Betriebsrätegesetzes vom 4. Februar 1920 (Reichsgesetzblatt S. 147) von der Geltung dieses Gesetzes ausgeschlossen werden können, vorausgesetzt, daß diese der Befriedigung eines dauernden Bedürfnisses dienen.

Zu den Anwärtern . . . .

Einen Zwang zur Gewährung von Ruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgung enthält das Gesetz nicht, schließt aber die Gewährung derselben auch nicht aus."

An Stelle des Gesetzes vom 8. 7. 1920 ist jetzt § 43 des preußischen Besoldungsgesetzes vom 17. Dezember 1927 (Ges.Samml. S. 223) getreten, der im Abs. 2 die gleiche Regelung enthält, wie § 1 Abs. 4 des Gesetzes von 1920.

§ 43 des preußischen Besoldungsgesetzes enthält jetzt die ausschließliche Regelung, durch die die Bezüge der gemeindlichen Beamten und Angestellten den staatlichen Besoldungen angepaßt werden. Die Regelung erfolgt völlig entsprechend dem Gesetz von 1920, wobei nur die durch das neue Besoldungsgesetz bedingten Änderungen gebracht werden. Daher nimmt jetzt § 43 des Besoldungsgesetzes die Stelle des früheren „vorläufigen" Gesetzes ein, das gegenstandslos geworden ist[1]). Ausführungsbestimmungen zu dem neuen Gesetz sind ebenfalls ergangen, sie enthalten jedoch für die ständig Angestellten keine Besonderheiten, sondern die gleichen Bestimmungen wie für die Gemeindebeamten[2]).

Wenn in der Folge von „Dauerangestellten" gesprochen wird, so wird diese Bezeichnung gleichbedeutend mit dem in der Gesetzgebung benutzten Ausdruck „ständig Angestellter" gebraucht. Der Ausdruck Dauerangestellter hat in der Praxis mehr Anklang gefunden als die gesetzliche Bezeichnung. Der Sprachgebrauch in den Stadtverwaltungen ist aber mitunter anders; hier werden oft die ständig Angestellten und die auf einfachen Dienstvertrag beschäftigten Tarifangestellten unter der gemeinsamen Bezeichnung Dauerangestellte den sogenannten nicht ständigen Büroangestellten gegenübergestellt, die aus den Kriegshilfsarbeitern hervorgegangen sind, nur zu vorübergehenden Arbeiten verwendet werden und jeweils auf einige Tage entlassen zu werden pflegen, wenn ihre Beschäftigung länger als sechs Monate dauert. Die eigentlichen Dauerangestellten sind aber gerade dadurch gekennzeichnet, daß ihre Stellung gegenüber den Tarifangestellten durch Annäherung an die Rechtsstellung der Beamten abgegrenzt ist.

Es sei gleich bemerkt, daß es Dauerangestellte in diesem Sinne in der Reichs- oder Staatsverwaltung nicht gibt. Die preußische Justizverwaltung z. B. verwendet nach ihrem Sprachgebrauch „Dauerangestellte"; dies sind Angestellte auf den Arbeitsplätzen der Kanzleiangestellten, deren

---

1) Vgl. die Ausführungsbestimmungen M.Bl. f. d. inn. Verw. 1928 S. 72.

2) Ausführungsbestimmungen v. 30. 3. 1928 Pr. Bes. Blatt 1928 S. 155 zu § 43 Nr. 116 und vom 27. 1. 1928 Min.Bl. f. d. inn. Verw. S. 72.

Anstellung bis auf weiteres oder für länger als sechs Monate bewilligt ist. Sie werden nach Tarifvertrag besoldet und unterscheiden sich in nichts von den sonstigen Tarifangestellten. Auch wenn sie Versorgungsanwärter sind, kommt ihnen kein besonderer Kündigungsschutz zugute, denn das nach den gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen bestehende Kündigungsrecht gegenüber solchen „Dauerangestellten" wird durch die Anstellungsgrundsätze für Versorgungsanwärter nicht berührt. Wie § 56 der Anstellungsgrundsätze klarstellt, genießen solche Angestellte trotz ihrer Bezeichnung als Dauerangestellte im Falle der Kündigung keinen besonderen über die gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen hinausgehenden Schutz, der ihnen Sicherheit für eine längere Dauer des Anstellungsverhältnisses geben würde[1]).

II.

Die Rechtsverhältnisse der Dauerangestellten, dargestellt auf Grund der Ortsgesetze.

§ 3.

Allgemeines.

Das Rechtsgebilde des Dauerangestellten hat sich in der Praxis der Stadtverwaltungen entwickelt. Da der Begriff dieser Gemeindeangestellten bei der durch die örtlichen Verschiedenheiten bedingten Mannigfaltigkeit der Verhältnisse kein allgemein feststehender war, hat der Gesetzgeber die nähere Umgrenzung der Einrichtung der Beschlußfassung der Gemeinden überlassen. Er hat die Autonomie der Gemeinden in diesem Punkte anerkannt und nur allgemeine Richtlinien dafür gegeben, von welchen Voraussetzungen die Gemeinden bei der Regelung der Rechtsstellung ihrer ständig Angestellten auszugehen haben werden. Mit besonderer Deutlichkeit ergibt sich dieser Standpunkt aus der wiedergegebenen Ausführungsanweisung des Ministers des Innern zu dem Gesetz von 1920.. Die Ortsgesetzgebung ist daher maßgebend für die nähere Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der Dauerangestellten. Dabei haben sich trotz der örtlichen Verschiedenheit der Dienst- und Anstellungsverhältnisse doch wegen der zugrunde liegenden sachlichen Gegebenheiten große Übereinstimmungen herausgestellt. Es sollen daher zunächst die Rechtsverhältnisse der Dauerangestellten dargestellt werden, wie sie sich in der Praxis der Stadtverwaltungen herausgebildet haben. Dabei kann es sich, damit die Übersichtlichkeit gewahrt bleibt, nicht darum handeln, daß die außerordentlich mannigfaltigen Bestimmungen der Ortsgesetze ausführlich wiedergegeben werden. Die Darstellung muß

---

1) Bek. Anw. d. Pr. Justizministers über Anwendung der Anstellungsgrundsätze zu §§ 86, 87 und zu §§ 69—74 Ziff. 2—5; § 86 der Anstellungsgrundsätze; Pers. u. Dienstordnung f. d. Pr. Justizbehörden v. 1. 3. 1928, J.M.Bl. S. 173 (Buko) § 37 Abs. 1.

sich vielmehr auf die Wiedergabe der wesentlichen und für die Rechtslage der Dauerangestellten bezeichnenden Bestimmungen beschränken. Später soll dann auf die rechtliche Eigentümlichkeit der Stellung des Dauerangestellten eingegangen werden, die darin besteht, daß die Dauerangestellten von den Beamten zwar dadurch unterschieden sind, daß sie auf Privatdienstvertrag angestellt werden, daß sie aber andererseits gegenüber den Tarifangestellten durch entsprechende Anwendung zahlreicher Bestimmungen des Beamtenrechts herausgehoben sind.

Die Form, in der die Gemeindebeschlüsse, welche die Rechtsstellung der Dauerangestellten umschreiben, erscheinen, ist verschieden. In zahlreichen Gemeinden, besonders in den kleineren, wird ein besonderes Ortsgesetz nicht erlassen, sondern in den Anstellungsverträgen bestimmt, daß der Angestellte als ständig Angestellter im Sinne des Gesetzes vom 8. Juli 1920 zu gelten habe. In anderen Gemeinden werden die Rechtsverhältnisse der Dauerangestellten in einem besonderen Ortsstatut in allen Beziehungen ausführlich geregelt, so daß bei der Anstellung nur auf diese Bestimmungen Bezug genommen zu werden braucht. Am häufigsten, falls überhaupt eine Regelung getroffen ist, ist es, daß die Bestimmungen über die Besoldung der ständig Angestellten in das Ortsgesetz, das die Besoldung der Beamten regelt, aufgenommen werden. In dem außerdem mit den Angestellten geschlossenen Vertrage werden alsdann die übrigen Rechtsbeziehungen vereinbart. Es finden sich auch Bestimmungen, die für die Beamtenanwärter, Verwaltungsanwärter und Dauerangestellten zusammen erlassen werden.

Eine tarifvertragliche Regelung für Dauerangestellte gibt es nicht. Sie wäre freilich nicht undenkbar, da die Dauerangestellten auf Privatdienstvertrag angestellt sind. Die Grundsätze, die zwischen der Vereinigung der Städte, Landkreise und Gemeinden des rheinisch-westfälischen Industriebezirks und den Beamtenvereinigungen bezüglich der Alters- und Hinterbliebenenversorgung und der Überführung der Dauerangestellten in das Beamtenverhältnis bestehen oder bestanden, gehören hierher. Es schweben z. Zt. zwischen diesen Organisationen auch Verhandlungen über die weitere Ausgestaltung des Dauerangestelltenrechts. Es gibt auch keine besondere Organisation der Dauerangestellten, obwohl der Verband der Kommunalbeamten und -angestellten Preußens in erster Linie die Interessen der Beamten und Dauerangestellten vertritt.

Als Bezeichnung werden in den Gemeinden vorwiegend die Ausdrücke Dauerangestellter oder ständig Angestellter gebraucht; daneben finden sich Bezeichnungen wie Festangestellter, Behördenangestellter, Beamtenangestellter, Angestellter nach der Besoldungsordnung (im Gegensatz zu Angestellten nach dem Tarif). In den städtischen Besoldungsbestimmungen wird der verwaltungsmäßige Begriff der Dauerangestellten festgelegt etwa dahin,

> Dauerangestellte sind die gegen Entgelt für den städtischen Dienst angenommenen Personen, die
>
> 1. keine Beamteneigenschaft besitzen,
> 2. nicht im Arbeiterverhältnis stehen,

3. eine Beschäftigung ausüben, die zur Befriedigung eines dauernden Bedürfnisses dient und sich in einer den bestehenden Amtseinrichtungen sich einfügenden amtsartigen Stellung befinden,
4. sich durch längere Zeit in ihrem Dienst bewährt haben, wobei als Bewährungsfrist in der Regel ein Zeitraum von fünf Jahren angenommen werden soll,
5. amtsärztlich für gesund befunden sind,
6. deren ständige Anstellung durch den Abschluß eines Vertrages ausdrücklich anerkannt wird.

Dabei sind die unter Ziff. 3—5 angeführten Punkte keine Begriffsmerkmale des ständig Angestellten, sondern nur eine Voraussetzung für die durch Vertrag erfolgende Anstellung, so daß es für die Verwaltung genügen würde, zu bestimmen, daß ständig Angestellte solche Personen sind, die durch Vertrag ausdrücklich als solche angestellt sind. Die Voraussetzungen dieser Anstellung wären dann besonders zu regeln.

Es seien hier weiter allgemein die hauptsächlichsten Bestimmungen der Ortsgesetze hervorgehoben:

Die Bezahlung der Dauerangestellten erfolgt nach der sinngemäß anzuwendenden Beamtenbesoldungsordnung; es wird ihnen oft ein Anspruch auf Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung gewährt, so daß sie dann nach § 11 Abs. 1 des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 28. Mai 1924 versicherungsfrei sind. Bezüglich der Beendigung des Dienstverhältnisses werden ihnen Sicherheiten eingeräumt durch erschwerte Kündigung, die nur mit längerer Frist und aus wichtigem Grunde möglich ist, wobei schiedsgerichtliche Instanzen zur Entscheidung der Kündigungsstreitigkeiten berufen werden. Eine vertragliche Unterwerfung unter die Disziplinarbestimmungen für die Beamten und die Vereinbarung von Vertragsstrafen gehört nicht zu den Seltenheiten. Der Kreis der Dauerangestellten deckt sich in der Regel mit denjenigen Angestellten, die nach § 13 Abs. 4 des Betriebsrätegesetzes von der Geltung dieses Gesetzes ausgeschlossen werden können, so daß ihre Interessenvertretung alsdann durch die Beamtenausschüsse erfolgt.

Dauerangestellte werden von den Stadtgemeinden nicht nur zu den sogenannten mechanischen Dienstleistungen verwendet, sondern sowohl in der Hoheits- wie in den Betriebsverwaltungen in allen Dienstzweigen gleichmäßig beschäftigt; sie haben oft die höchst bezahlten Stellen der städtischen Betriebsverwaltungen inne; insbesondere werden auch akademisch vorgebildete Kräfte als Dauerangestellte angenommen. So werden Dauerangestellte beschäftigt als Amtsgehilfen, Boten aller Art, Hausmeister, Aktenhefter, Gärtner, Gelderheber, Vollziehungsbeamte, Büro-, Registratur- und Kassenangestellte in der Verwaltung und in den Betrieben, technische Angestellte aller Grade, Schwestern, Kindergärtnerinnen, Fürsorgerinnen, Schlachthoftierärzte, leitende Ärzte in Krankenhäusern, wissenschaftliche und technische Angestellte mit Hochschulbildung, Magistratsassessoren.

§ 4.

Die Anstellung.

Die Voraussetzungen der Anstellung als Dauerangestellter werden in den Gemeindebeschlüssen festgelegt. Sie sind in den einzelnen Gemeinden verschieden. Voraussetzung ist zunächst in der Regel eine drei- oder fünfjährige Dienstzeit und Bewährung innerhalb dieser Zeit, wobei die Dienstzeit in anderen Gemeindeverwaltungen oder im Reichs- oder Staatsdienst teilweise angerechnet werden kann; zum Teil wird auch gefordert, daß der Angestellte während dieser Dienstzeit ständig oder überwiegend mit Arbeiten beschäftigt worden ist, wie sie gewöhnlich von Beamten erledigt werden. Vorgeschrieben ist ferner stets ein Alter von in der Regel mindestens 25 und nicht mehr als 37 oder 40 Jahren, entweder bei dem Eintritt in den städtischen Dienst oder bei der Anstellung als Dauerangestellter, wobei für Kriegsteilnehmer und weibliche Angestellte Ausnahmen zugelassen werden. Gefordert wird weiter, daß der Angestellte amtsärztlich für gesund gefunden wird, daß seine wirtschaftlichen Verhältnisse geordnet sind und er die Prüfungen ablegt, deren Bestehen für die Anstellung als Beamter in der in Aussicht genommenen Besoldungsgruppe Voraussetzung ist, soweit nicht nach den für die Beamten bestehenden Vorschriften hiervon Ausnahmen gestattet sind. Vorgeschrieben ist oft die Anhörung des Beamtenausschusses vor der Anstellung. Der festen Anstellung als Dauerangestellter muß mitunter eine auf sechs Monate bemessene Probedienstzeit als Dauerangestellter mit einfacher Kündigung zum Monatsschluß voraufgehen. Diese Regelung bezieht sich nur auf die überhaupt noch nicht in städtischen Diensten tätigen Anwärter. Es finden sich auch Bestimmungen über die Einstellung von besonderen Dauerangestelltenanwärtern (Verwaltungsanwärtern, Angestelltenanwärtern).

Vereinzelt wird auch ein Anspruch auf Anstellung als Dauerangestellter gegeben. In diesen Gemeinden muß auf Grund der Ortsgesetze wer 10 Jahre als Angestellter beschäftigt gewesen ist, durch Anstellungsurkunde auf Lebenszeit mit den aus dem Ortsgesetz für Dauerangestellte sich ergebenden Rechten angestellt werden, wenn Leistungen, dienstliche Führung und außerdienstliches Verhalten zufriedenstellend sind. Dem Angestellten steht zur Wahrung seiner Rechte hierin die Anrufung des Angestelltenrates und der städtischen Körperschaften offen. Über die Eignung zur Anstellung als Dauerangestellter entscheidet der Magistrat; gegen seine Entscheidung ist die Beschwerde an den Regierungspräsidenten gegeben, dessen Bescheid endgültig ist. Bemerkenswert ist, daß hier bei Versagung der Anstellung ein besonderes Rechtsmittel eingeräumt ist. Diese Tatsache ist deswegen auffällig, weil sonst ein Anspruch auf Anstellung als Angestellter oder Beamter nicht gegeben ist[1]).

---

[1]) Brand, Beamtenrecht, 2. Auflage 1926, § 16, 1 S. 53; Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reichs, 5. Aufl. 1911, Bd. I. § 49 S. 495.

Die Zuständigkeit zur Anstellung von Beamten umfaßt nach Friedrichs im Zweifel auch die Anstellung von Privatangestellten, da die älteren Gemeindeverfassungsgesetze aus der Zeit vor 1900 einen Unterschied zwischen Beamten und Angestellten noch nicht kannten[1]). Richtig dürfte die Meinung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts sein[2]), daß die Vorschriften, welche die Gemeindeverfassungsgesetze über die Anstellung von Beamten enthalten, auf die Anstellung von privatrechtlich Angestellten weder direkt noch im Wege entsprechender Anwendung Platz greifen, weil die Anstellung eines Beamten und die eines Angestellten wesensverschiedene Dinge sind. Der Vertragsabschluß mit einem als Dauerangestellten anzustellenden Anwärter ist bezüglich der Zuständigkeit und des Verfahrens genau so zu beurteilen, wie jedes andere bürgerlichrechtliche Geschäft, das die Gemeinde abschließt.

Die Form der Anstellung ist verschieden. Es wird entweder ein Dienstvertrag zwischen der Stadtgemeinde und dem Anzustellenden geschlossen. In diesem Vertrage wird gesagt, daß der Anwärter als ständig Angestellter im Sinne der städtischen Besoldungsbestimmungen angestellt wird; der Beginn des Vertragsverhältnisses, die Gruppe der Besoldungsordnung, das Vergütungsdienstalter, die Zahlung der Vergütung bei Arbeitsbehinderungen, die Kündigungsfristen, die Stellung zur Angestelltenversicherung und andere Punkte werden geregelt. Hierbei kommt es vor, daß für einen in einem besonderen Beruf Angestellten, z. B. einen Stadtgärtner, ein die Arbeit in seinem Fache bis in alle Einzelheiten hinein regelnder Dienstvertrag geschlossen wird.

Ebenso häufig, auch in Großstädten, ist aber eine einseitige nur von der Stadtverwaltung ausgehende Anstellung. Es wird dem Anwärter ein als Bestallungsurkunde, Übernahmeurkunde, Ernennung, Ausweis bezeichnetes Schriftstück übersandt mit dem Inhalt:

> „Wir übernehmen Sie nach Anhörung der Stadtverordnetenversammlung vom 1. April 1925 ab als ständig Angestellter“,
>
> „Wir beurkunden hiermit, daß Sie nach Vernehmung der Stadtverordnetenversammlung vom 1. April 1925 ab in die planmäßige Stelle eines ständig Angestellten in der Vergütungsgruppe IV gewählt sind. Durch Aushändigung dieser Bestallungsurkunde werden Sie nunmehr als ständig Angestellter angestellt“,
>
> „Wir benachrichtigen Sie ergebenst, daß wir Sie nach Anhörung der Stadtverordnetenversammlung mit Wirkung vom 1. April 1925 ab zum dauernd Angestellten ernennen“.

Diese Bestallungsurkunden enthalten oft die vom Magistrat festgesetzten Einzelheiten des Dienstverhältnisses. Bei dieser Form der Anstellung wird dem Dauerangestellten, sofern er bereits als Angestellter in städtischen Diensten beschäftigt ist, Gelegenheit zu einer Äußerung oft

---

1) Friedrichs, Kommunalbeamtenrecht 1926, § 9 S. 19.

2) Am 18. 11. 1915 OVG. Bd. 70 S. 116; Peters, Grenzen S. 141ff.

gar nicht gegeben, weil stillschweigend angenommen wird, daß er mit dieser Veränderung seiner Anstellungsbedingungen einverstanden ist.

Nach herrschender Meinung steht es den Gemeinden frei, soweit es sich nicht um die Wahrnehmung obrigkeitlicher Funktionen handelt, also für die Erfüllung von technischen, wissenschaftlichen, künstlerischen und besonders mechanischen Dienstleistungen Beamte oder Angestellte einzustellen[1]). Gesetzliche Hindernisse in der Besetzung der Dauerangestelltenstellen liegen für die Gemeinden aber in den Anstellungsgrundsätzen und dem Unterbringungsgesetz.

Nach den Anstellungsgrundsätzen für Versorgungsanwärter in der Fassung vom 18. Juli 1927 §§ 69, 70 u. 4 sind die Gemeinden verpflichtet, die Angestelltenstellen, die im Wege des Privatdienstvertrages zu besetzen sind, und nicht von vornherein einem vorübergehenden Bedürfnis dienen, zum Teil mit Versorgungsanwärtern zu besetzen; nach § 70 Abs. 1b gilt dies ausdrücklich auch für die Betriebsverwaltungen der Gemeinden. Unter diese Vorschrift fallen, wie sich aus dem Wortlaut ergibt, stets auch die Stellen der Dauerangestellten. Stellen, die den Vergütungsgruppen III bis V des Reichsangestelltentarifs entsprechen, sind zur Hälfte, entsprechende Stellen der Vergütungsgruppen VI und VII zu einem Drittel mit Versorgungsanwärtern zu besetzen; Behörden, die nicht mehr als drei Angestellte beschäftigen, fallen nicht unter diese Vorschrift, § 72.

Nach dem preußischen Unterbringungsgesetz vom 30. März 1920 (Ges.S. S. 63) § 2 Abs. 2 waren bezüglich der Unterbringung von Beamten aus den Grenzgebieten den mittleren Staatsbeamten gleichgestellt diejenigen Angestellten, die zur Erfüllung eines dauernden Bedürfnisses angenommen sind, sofern sie 10 Jahre bei einer Gemeinde tätig gewesen sind und ihre letzte infolge der Abtretung oder Besetzung aufgegebene Stelle mindestens 5 Jahre lang ununterbrochen bekleidet haben. Die aus diesem Gesetz sich ergebenden Schwierigkeiten in der Besetzung der Stellen dürften sich jetzt in der Hauptsache erledigt haben.

In den städtischen Bestimmungen ist oft vorgesehen, daß die Dauerangestellten bei dem Abschluß des Vertrages auf Grund der Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen vom 3. Mai 1917[2]) auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten durch Handschlag verpflichtet werden. Gemäß §§ 2—7 der Verordnung werden Angestellte, die in dieser Weise verpflichtet worden sind, bei Bestechung oder Verrat von Amtsgeheimnissen oder von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen von Privatpersonen in ähnlicher Weise bestraft, wie dies bei Beamten nach dem Strafgesetzbuch der Fall ist. Auch die aktive Bestechung gegenüber solchen Angestellten wird bestraft, § 4 der Verordnung[3]).

---

[1]) Kautz-Appelius, Pr. Kommunalbeamtenrecht, 2. Aufl. 1912, § 4 Anm. 4; Oertel, Städteordnung, 6. Aufl. 1914 zu § 56 Ziff. 6 S. 362; OVG. 1. 2. 95 Bd. 27 S. 434; 20. 11. 91 Bd. 22 S. 67.

[2]) RGBl. 1917 S. 393, Fassung d. Verordn. v. 12. 2. 1920 RGBl. S. 230.

[3]) Vgl. auch Erlaß v. 11. 7. 1922, Min.Bl. f. d. Inn. Verw. S. 715.

§ 5.

Die Besoldung.

Die Besoldung der Dauerangestellten erfolgt nach der sinngemäß anzuwendenden staatlichen Besoldungsregelung. Die Dauerangestellten erhalten also zur Zeit abgesehen von Nebenvergütungen Grundgehalt, Wohnungsgeldzuschuß, Kinderbeihilfe. Dabei ist bestimmt, daß eine zukünftige Änderung der staatlichen Gesetzgebung ohne weiteres auf die Dauerangestellten Anwendung findet, so daß sich eine besondere Überleitung der städtischen Bestimmungen in der Regel erübrigt. In der Tat sind die Ortsgesetze oft den bei der Besoldungsneuregelung Ende 1927 erlassenen staatlichen Vorschriften noch nicht angepaßt. Die Einteilung der Dauerangestellten auf die einzelnen Gehaltsgruppen ergibt eine den Besoldungsbestimmungen beigefügte Besoldungsordnung. Diese den Grundsätzen der Beamtenbesoldung entsprechende Regelung war in Preußen durch das Gesetz vom 6. Juli 1920 für die nach Gemeindebeschluß den Beamten gleich zu achtenden ständig Angestellten vorgeschrieben worden und gilt heute auf Grund des § 43 Abs. 2 des Pr. Besoldungsgesetzes vom 17. Dezember 1927, Ges.S. S. 223.

Das Gesetz von 1920 und jetzt § 43 des Pr. Besoldungsgesetzes haben nach Außerkrafttreten des Besoldungssperrgesetzes wieder erhöhte Bedeutung[1]). § 43 des Pr. Besoldungsgesetzes will für die Beamten wie für die ständig Angestellten nur erreichen, daß die Bezüge mit Ausnahme des Ruhegehaltes im allgemeinen den Grundsätzen des staatlichen Besoldungsgesetzes entsprechen. Eine völlige Gleichstellung der Besoldung ist nicht erforderlich. Es sollen nur offenbare Auswüchse bekämpft werden[2]). Das ergibt sich daraus, daß betont wird, daß die Regelung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu erfolgen habe und daß nach § 43 Abs. 4 des Pr. Besoldungsgesetzes die Aufsichtsbehörde nur in Fällen erheblicher Verletzung dieser Bestimmungen verlangen kann, daß eine entsprechende Regelung getroffen wird. Wenn die Stadtgemeinde bei einem Eingreifen der Aufsichtsbehörde widerspricht, so entscheidet nach § 43 Abs. 4 die Beschlußbehörde und zwar für Beamte der Landgemeinden und Amtsbezirke (Ämter, Landbürgermeistereien) der Kreisausschuß, im übrigen der Bezirksausschuß. Die Aufsichtsbehörde hat im Einzelfall zu prüfen, welche Gemeindebeamten und ständig Angestellten mit Staatsbeamten unmittelbar vergleichbar sind. Eine allgemeine Verpflichtung der Gemeinden, sämtliche neuen Besoldungsvorschriften der Aufsichtsbehörde vorzulegen, enthält das Besoldungsgesetz nicht. Andererseits sind die Aufsichtsbehörden auf Grund ihres Informationsrechts befugt, die Vorlegung der neuen Besoldungsvorschriften zu verlangen.

---

[1]) Friedrichs § 68 S. 123; Seydel, Die Besoldung der Kommunalbeamten nach der Rechtsprechung des Landesschiedsgerichts, 1927 S. 6.

[2]) Ausf.Best. M.Bl. inn. Verw. 1928 S. 73. Vogels, Anstellung u. Versorgung der Kommunalbeamten, 1927 § 11 S. 108.

Von dieser Befugnis sollen sie aber im allgemeinen nur Gebrauch machen, wenn ein besonderer Anlaß vorliegt[1]).

Deshalb ist es nicht zu beanstanden, wenn in ganz vereinzelten Fällen die Besoldung der Dauerangestellten nach dem Tarifvertrag für die Angestellten geschieht, vorausgesetzt, daß dieser Tarifvertrag, wie ja öfters der Fall ist, eine dem staatlichen Besoldungsgesetz entsprechende Behandlung bringt.

Das Besoldungsdienstalter der ständig Angestellten wird von den Gemeinden in der Regel nach den für die Staatsbeamten geltenden Bestimmungen festgesetzt. Oft enthalten die städtischen Besoldungsvorschriften auch eine besondere und sehr ausführliche Regelung, die aber von der staatlichen nur in geringem Grade abweicht und sich insbesondere auch darauf erstreckt, inwieweit die in anderen Verwaltungen abgeleistete Dienstzeit angerechnet werden kann. Die Gemeinden sind wie schon nach dem Gesetz von 1920 so auch nach § 43 des Pr. Besoldungsgesetzes hierin im allgemeinen frei. Jedoch galt nach § 5 des Gesetzes von 1920 und gilt jetzt nach § 43 Abs. 3 des Besoldungsgesetzes etwas anderes bezüglich der Anrechnung der Kriegsdienstzeit. Gemäß dieser Vorschrift erfolgt für die Dauerangestellten die Anrechnung der Kriegsdienstzeit auf das Besoldungsdienstalter und die ruhegehaltsfähige Dienstzeit nach den für die unmittelbaren Staatsbeamten geltenden Vorschriften. Ein Widerspruch, auf den bisher noch nicht aufmerksam gemacht worden ist, liegt darin, daß das Gesetz den Gemeinden die Gewährung von Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung freistellt, andererseits aber vorschreibt, daß auf die ruhegehaltsfähige Dienstzeit dem Dauerangestellten die Kriegsdienstzeit nach den staatlichen Bestimmungen angerechnet werden müsse. Wenn den Gemeinden anheimgestellt ist, ob und in welcher Höhe sie den ständig Angestellten Ruhegehalt gewähren, so hat es keinerlei Zweck, Bestimmungen über das ruhegehaltsfähige Dienstalter zu treffen. Es ist daher anzunehmen, daß insoweit in dem Gesetz ein Fehler vorliegt, zumal die Bestimmungen über die Anrechnung der Kriegsdienstzeit für Beamte, ständig Angestellte und Anwärter auf das Anwärter- und Besoldungsdienstalter und die ruhegehaltsfähige Dienstzeit in ein und demselben Satze getroffen werden.

Das Aufrücken im Grundgehalt ist bei den Dauerangestellten meist ebenso geregelt, wie für die Beamten. Der Beamte hat auf die von 2 zu 2 Jahren fällig werdenden Dienstalterszulagen im Rahmen des § 2 Abs. 2 Pr. Besoldungsgesetzes einen Rechtsanspruch. Abgesehen hiervon ist in zahlreichen Gemeinden bestimmt, daß den Beamten das Aufrücken im Grundgehalt versagt werden könne, wenn gegen das dienstliche oder außerdienstliche Verhalten des Beamten eine erhebliche Ausstellung vorliegt. Diese Bestimmung ist für zulässig zu halten, da sie in der Richtung der im § 2 des Besoldungsgesetzes ohnehin schon getroffenen Einschränkung für den Rechtsanspruch auf die Alterszulagen liegt, und außerdem dem Beamten Sicherheiten gegeben werden dadurch, daß er vor

---

[1]) Ausführungsbestimmungen M.Bl. f. d. Inn. Verw. 1928 S. 73.

der Verfügung gehört werden muß und ihm die Beschwerde an die Aufsichtsbehörde zugebilligt wird. Anders liegt die Sache jedoch, wenn, wie recht häufig vorkommt, den Dauerangestellten ein Rechtsanspruch auf das Aufrücken im Grundgehalt nicht gewährt wird. In einem solchen Falle stünde es im Ermessen der Behörde, den ständig Angestellten die Dienstalterszulagen zu zahlen. Das aber ist eine Verletzung des § 43 Pr. Besoldungsgesetzes. Das Endgehalt einer Gehaltsgruppe beträgt öfters beinahe das Doppelte des Anfangsgehaltes. Es wäre eine beträchtliche Schlechterstellung des Dauerangestellten, wenn ihm ohne jeden Rechtsbehelf die Dienstalterszulagen vorenthalten werden könnten. Diese Regelung widerspricht auch direkt dem Gesetz; denn die Kriegsdienstzeit soll dem Dauerangestellten nach den für die Beamten geltenden Bestimmungen auf das Besoldungsdienstalter angerechnet werden. Wenn die Dauerangestellten aber auf die Alterszulagen keinen Rechtsanspruch haben könnten, so wird diese Vorschrift umgangen und die Regelung des Besoldungsdienstalters zwecklos. Eine solche Bestimmung ist daher unzulässig und widerspricht nicht nur der zwingenden Vorschrift des § 43 Abs. 3, sondern stellt auch eine erhebliche Verletzung der im § 43 Abs. 1 und Abs. 2 Pr. Besoldungsgesetzes gegebenen Grundsätze dar, gegen die die Aufsichtsbehörde vorgehen kann.

Die Dauerangestellten erhalten ihre Bezüge in der Regel wie die Beamten gezahlt, also jetzt nicht vierteljährlich sondern monatlich im voraus; manchmal wird das Gehalt aber auch monatlich nachträglich gezahlt.

Bezüglich der Aufstiegs- und Beförderungsmöglichkeiten werden den Dauerangestellten unter der Voraussetzung, daß sie die erforderlichen Prüfungen ablegen, meist die gleichen Aussichten wie den Beamten gewährt.

Die Fortzahlung der Bezüge bei unverschuldeter Arbeitsbehinderung regelt sich im allgemeinen nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch. Zahlreich sind jedoch Bestimmungen, die die Weiterzahlung des Gehalts in Krankheitsfällen regeln und mit der Stellung zur Krankenversicherung zusammenhängen. Manchen Dauerangestellten wird im Krankheitsfall Fortzahlung der Dienstbezüge bis zu einem Jahre und länger zugesichert. Bei Versäumung des Dienstes mit eigenem Verschulden aus einem in der Person des Dauerangestellten liegenden Grunde wird die Vergütung nach manchen Verträgen um einen Teil des Diensteinkommens gekürzt, der nach den versäumten Dienststunden auf Grund eines besonderen Umrechnungsschlüssels errechnet wird.

§ 6.

Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung.

Das Gesetz von 1920 und jetzt § 43 Abs. 2 des Besoldungsgesetzes vom 17. Dezember 1927 hat den Gemeinden die Gewährung von Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung an die ständig Angestellten freigestellt.

Die Entwicklung ist dahin gegangen, daß in den kleineren Stadtgemeinden den Dauerangestellten nur in seltenen Fällen Ruhegehalt zu-

gebilligt wird. In den größeren Stadtverwaltungen ist jedoch die Gewährung von Ruhegeld als Regel zu betrachten. Dabei ist wieder zu unterscheiden, ob, wie es überwiegend der Fall ist, den Dauerangestellten ein klagbarer Anspruch auf die Versorgung zugesichert oder ob ein klagbares Recht auf die Versorgungsbezüge versagt ist.

Der Mehrzahl der Dauerangestellten wird das Ruhegehalt nach Maßgabe der jeweiligen für die Beamten geltenden Bestimmungen gewährt[1]. Voraussetzung ist also, daß der Dauerangestellte wegen eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche seiner körperlichen oder geistigen Kräfte zu der Erfüllung seiner Amtspflichten dauernd unfähig ist oder die vorgesehene Altersgrenze erreicht hat und deshalb in den Ruhestand versetzt wird. Weitere Voraussetzung ist, daß der Dauerangestellte 10 Jahre im Dienst ist oder daß die Dienstunfähigkeit die Folge einer Krankheit, Verwundung oder sonstigen Beschädigung ist, welche der Angestellte sich bei Ausübung seines Dienstes oder aus Veranlassung desselben ohne eigenes Verschulden zugezogen hat. Es finden sich aber im einzelnen Abweichungen von diesen Bestimmungen.

Es ist oft besonders bestimmt, daß die Gewährung des Ruhegeldes unterbleibt, wenn die Dienstunfähigkeit vorsätzlich von dem Dienstverpflichteten herbeigeführt worden ist und daß es ganz oder teilweise versagt werden kann, wenn der Angestellte sich die Erwerbsunfähigkeit bei Begehung eines durch Strafgerichtsurteil festgestellten Verbrechens oder Vergehens zugezogen hat. In dieser Richtung finden sich noch weitere Bestimmungen, so, daß das Ruhegehalt ganz oder teilweise entzogen werden kann, wenn der Angestellte einen unmoralischen oder verschwenderischen Lebenswandel führt, dem Trunke ergeben ist oder wenn er aus irgendwelchem Nebenerwerb soviel verdient, daß Ruhegehalt und Nebenverdienst das ruhegehaltsberechtigte Diensteinkommen übersteigen. In diesem Falle ist also dem Dauerangestellten auf das Ruhegehalt kein ebenso fester Rechtsanspruch gewährt wie den Beamten. — Hierher fallen auch Bestimmungen, daß das Ruhegehalt ganz oder teilweise entzogen werden kann, wenn der Angestellte sich eines nachträglich festgestellten erheblichen Dienstvergehens schuldig gemacht hat. — Die ruhegehaltsfähige Dienstzeit ist mitunter in ausführlichen Bestimmungen besonders festgelegt, wobei den städtischen Körperschaften im Einzelfalle Spielraum gelassen wird.

Ein Anspruch auf Ruhegehalt besteht nicht, wenn der Dauerangestellte im Wege der Kündigung entlassen wird. Der Dauerangestellte ist daher nur dann ruhegehaltsberechtigt, wenn die Dienstunfähigkeit vor erfolgter Kündigung eingetreten ist[2]. Im einzelnen werden hier für die Dauerangestellten unbedenklich die für die Kündigungsbeamten geltenden Grundsätze entsprechende Anwendung zu finden haben. Dies gilt insbesondere für die Lehre von der sogenannten disziplinären Kündigung[3].

---

[1] Pr. Pens.Ges. v. 27. 3. 1871 Ges.S. S. 268.

[2] Kautz-Appelius, § 16 S. 175 für die Kündigungsbeamten.

[3] Friedrichs § 84 S. 141; Vogels S. 173 ff.; Reichsgericht Entsch. in Zivilsachen Bd. 81 S. 100.

Eine Nachprüfung der Berechtigung der Kündigungsgründe kann vom Gericht insbesondere nach der Richtung hin erfolgen, ob nicht die Behörde das Kündigungsrecht zur Umgehung der Ruhegehaltsvorschriften dazu mißbraucht hat, um einem vor der Kündigung schon dienstunfähig gewordenen Angestellten, dessen Entlassung nicht durch andere Gründe gerechtfertigt ist, das Recht auf Ruhegehalt abzuschneiden[1]). Erfolgt eine Kündigung aber aus Gründen der Dienstzucht, oder infolge einer Änderung in der Gliederung der Behörde, so ist sie zulässig, auch wenn die Voraussetzungen der Gewährung von Ruhegehalt außerdem vorgelegen haben[2]).

Das Witwen- und Waisengeld wird den Hinterbliebenen der Dauerangestellten ebenfalls nach den für die Staatsbeamten jeweilig geltenden Grundsätzen[3]) gewährt oder nach einer in Einzelheiten abweichenden besonderen Regelung. So finden sich Bestimmungen über die Verschollenheit, die dem Magistrat das Recht einräumen, für die Zahlung der Versorgungsbezüge einen Todestag unabhängig von den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches nach freiem Ermessen festzusetzen.

Die Gewährung von Versorgungsbezügen an die Dauerangestellten hat zur Folge gehabt, daß in einigen Provinzen, in denen Provinzialruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgungskassen bestehen, den Gemeinden auch für die Dauerangestellten die Aufnahmeberechtigung zuerkannt worden ist, so in der Rheinprovinz, Westfalen, Sachsen. Andere Gemeinden errichten zur Versorgung ihrer Beamten und Dauerangestellten besondere Ruhegehalts- oder Außerdienstkassen, deren Beiträge von den Gemeinden getragen werden; dies ist eine Maßnahme, die nur für den inneren Dienstbetrieb Bedeutung hat.

Verschieden von der Gewährung eines eigentlichen Ruhegehalts ist es, wenn dem Dauerangestellten, wie sehr häufig der Fall ist, nur zum Zwecke ihrer Befreiung von der Versicherungspflicht Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung in den Mindestbeträgen der in den Versicherungsgesetzen vorgesehenen Höhe gewährt wird. Neben der Gewährung eines Ruhegehalts spielt auch die Gewährung von Zuschüssen zu den reichsgesetzlichen Versicherungsleistungen als eine besondere Art der Versorgung eine Rolle.

Eine Anrechnung der Versorgungsbezüge auf die Leistungen der Versicherungen findet in der Regel in der Weise statt, daß die Ruhegehalts- und Hinterbliebenenbezüge um die auf Grund gesetzlicher Versicherungspflicht gezahlten Beträge gekürzt werden. Kriegsrenten bleiben jedoch unberücksichtigt und ebenso die auf Grund freiwilliger Versicherung mit alleiniger Beitragsleistung erworbenen Ansprüche. Es kommt auch vor, daß die auf Grund gesetzlicher Versicherungspflicht dem Angestellten zustehenden Bezüge nur insoweit auf die Versorgung angerechnet werden, als sie durch die von der Gemeinde gezahlten Beitragsteile erworben sind.

---

1) Kautz-Appelius, § 5 S. 93.

2) Reichsgericht besonders am 12. 12. 1912 RGZ. Bd. 81 S. 181ff.; für den 2. Fall a. A. Vogels S. 174; s. auch RGZ. Bd. 89 S. 421.

3) Pr. Witw. u. Waif. Fürs.Ges. v. 20. 5. 1882 Ges.S. S. 298.

§ 7.

Die Stellung zu der Versicherungsgesetzgebung.

Wenn den Dauerangestellten der Gemeinden Anwartschaft auf Ruhegeld und Hinterbliebenenrente im Mindestbetrage der ihrem Diensteinkommen entsprechenden Höhe gewährt wird, so sind sie nach § 11 des Angestelltenversicherungsgesetzes versicherungsfrei, gleichgültig ob sie in der Hoheits- oder Betriebsverwaltung der Gemeinde beschäftigt werden. Die Versicherungsfreiheit ist gegeben, weil durch die Gewährung von Versorgungsbezügen seitens der Gemeinde ein Bedürfnis des Angestellten nach der Versicherung nicht vorliegt. Es handelt sich um eine kraft Gesetzes eingetretene Versicherungsfreiheit. Die Beschäftigung auf Privatdienstvertrag reicht zu dieser Befreiung von der Versicherungspflicht aus[1]).

Die Befreiung von der Angestelltenversicherungspflicht ist schon vorhanden, wenn der Angestellte in eine mit der Berechtigung auf derartige Versorgung ausgestattete Stelle in der Weise einrückt, daß er den Rechtsanspruch auf Ruhegeld erst nach einer gewissen Dienstzeit erwirbt; die Befreiung setzt also einen bereits bestehenden Rechtsanspruch auf die Versorgung nicht voraus[2]). Auch vor Erlangung einer solchen Stelle ist die Anwartschaft schon als gewährleistet zu betrachten, wenn der Angestellte eine Stelle versieht, die nach den bestehenden Verwaltungsgrundsätzen den allgemein üblichen Übergang zu einer Anstellung mit späterer Berechtigung auf Ruhegehalt bildet[3]). Dies kommt also für gemeindliche Tarifangestellte dann in Frage, wenn in der Gemeinde die Übernahme in das mit Ruhegehaltsberechtigung verbundene Dauerangestelltenverhältnis stets nach einer gewissen Dienstzeit als Tarifangestellter erfolgt.

Darüber ob eine Anwartschaft als gewährt anzusehen ist, entscheidet die oberste Verwaltungsbehörde des Landes, in dem die Gemeinde liegt, § 11 Abs. 3 des Angestelltenversicherungsgesetzes. Nach § 19 des AVG. hatten bisher Personen, die versicherungspflichtig waren, aber in ein versicherungsfreies Verhältnis übertreten, wenn sie in den Ruhestand versetzt werden oder mit Hinterlassung von anspruchsberechtigten Hinterbliebenen sterben, einen Anspruch auf Auszahlung von 80 v. H. der seit dem 1. Januar 1924 entrichteten Versicherungsbeiträge. In den Dienstverträgen der Dauerangestellten wird oft bestimmt, daß die Angestellten auf dieses Recht verzichten, also von der Befugnis, die ihnen § 20 AVG. gibt, Gebrauch machen. Verzichtet der Angestellte, so greifen die allgemeinen Vorschriften über die Weiterversicherung Platz. Mittelbar entsteht dann die Rechtslage, daß der Versicherte sich durch freiwillige Weiterversicherung seine bisherigen Rechte aus der Versicherung aufrecht erhalten muß und dadurch auch Steigerungssätze zu seiner demnächstigen Rente hinzu ver-

---

1) Dersch, Das neue Angestelltenversicherungsgesetz 3. Aufl. 1926 § 11 Anm. 5c S. 245.

2) Dersch, § 11 Anm. 6a S. 245.

3) Ders. Anm. 6a S. 245.

dient. Er erhält dann späterhin die Rente aus der Angestelltenversicherung und die beamtenrechtliche Pension ungekürzt nebeneinander. §§ 19 und 20 des AVG. sind jetzt aufgehoben[1]), so daß die erwähnten Bestimmungen gegenstandslos sind, soweit sie den Verzicht auf die 80 v. H. der gezahlten Beiträge betreffen. Natürlich ist eine freiwillige Weiterversicherung weiterhin möglich.

Abgesehen hiervon ist in den städtischen Bestimmungen oder den Dienstverträgen meist gesagt, daß der Angestellte verpflichtet ist, so lange er sich im Dienste der Stadtgemeinde befindet, das Recht der freiwilligen Weiterversicherung wahrzunehmen, bis die Wartezeit erfüllt ist, § 53 AVG. Nach erfüllter Wartezeit soll dann der Angestellte die erlangte Anwartschaft auf die Leistungen der Angestelltenversicherung aufrecht erhalten. Mitunter trägt auch die Stadtgemeinde die Kosten dieser Weiterversicherung.

Für den Fall des Ausscheidens werden dem Angestellten alsdann die für die Weiterversicherung von ihm gezahlten Beiträge erstattet, soweit diese Beiträge über die zur Aufrechterhaltung der Anwartschaft erforderliche Zahl von Beitragsmonaten nicht hinausgehen, § 54 AVG.

Die ständig Angestellten der Gemeinden, denen Anspruch auf Ruhegehalt gewährt ist, sind nach § 169 Abs. 2 der Reichsversicherungsordnung von der Krankenversicherungspflicht befreit. Auch die Gemeinden, deren ständig Angestellte ein festes Ruhegehalt nicht genießen, sichern ihren Dauerangestellten vielfach im Krankheitsfalle, soweit sie nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches keinen Anspruch auf Auszahlung des Gehalts haben, einen Anspruch mindestens auf Krankenhilfe in Höhe und Dauer der Leistungen der Krankenkassen (§ 169 RVO.) oder für die gleiche Zeit einen Anspruch auf Gehalt, Ruhegehalt, Wartegeld oder ähnliche Bezüge im 1½fachen des Krankengeldes, § 182 RVO., zu, um ihre Befreiung von der Krankenversicherungspflicht zu erreichen. Daneben findet sich auch die Bestimmung, daß den Dauerangestellten im Falle der Erkrankung das Gehalt in derselben Weise wie den auf Kündigung angestellten Beamten weitergezahlt wird.

Bezüglich der Invalidenversicherung sind die Dauerangestellten nach §§ 1234, 1237 der RVO. versicherungsfrei oder werden auf ihren Antrag, soweit sie an und für sich der Invalidenversicherung unterliegen würden, von der Versicherungspflicht im wesentlichen unter den gleichen Voraussetzungen befreit, unter denen sie nach dem Angestelltenversicherungsgesetz versicherungsfrei sind. Der Verzicht auf die Auszahlung der nach § 1242 b ff. ROV. zustehenden 80 v. H. der gezahlten Versicherungsbeiträge sowie die Erhaltung der Anwartschaft nach erfüllter Wartezeit werden auf der Grundlage der §§ 1278, 1280 RVO. in gleicher Weise wie bei der Angestelltenversicherung geregelt. Die §§ 1242 b, 1242 c RVO. sind jetzt ebenfalls aufgehoben[2]).

---

[1]) Ges. v. 28. März 1928 RGBl. I. S. 117 Art. 2.

[2]) Art. 1 des Ges. v. 29. März 1928 RGBl. I S. 117.

Soweit die Dauerangestellten in reichsgesetzlich der **Unfallversicherung** unterliegenden Betrieben beschäftigt werden, sind sie unfallversicherungspflichtig. Denn die Bestimmung des § 554 RVO.:

> „Versicherungsfrei sind . . . . 4. Beamte, die mit festem Gehalt und Anspruch auf Ruhegehalt in Betriebsverwaltungen . . . . einer Gemeinde angestellt sind“

und ebenso Ziff. 5 dieser Vorschrift findet auf die Dauerangestellten keine Anwendung, weil diese in einem privatrechtlichen Vertragsverhältnis stehen[1]). Die Reichsversicherungsordnung kennt bezüglich der Unfallversicherung keine Befreiunsmöglichkeit für privatrechtlich Angestellte. — Es wird jedoch auch die Meinung vertreten, daß die Dauerangestellten in Bezug auf die Unfallversicherungsvorschriften als Beamten anzusehen sind[2]). Nach Friedrichs[3]) sind Angestellte, denen obrigkeitliche Tätigkeit übertragen ist, zu den Beamten des § 554 zu rechnen, falls ihnen die dort vorausgesetzte Fürsorge gewährt ist. In der Tat haben manche Gemeinden auf Grund des § 554 Ziff. 5 RVO. und des § 14 des Reichsunfallfürsorgegesetzes vom 18. Juni 1901, RGBl. S. 211, das Preußische Gesetz betr. die Fürsorge für Beamte in Betriebsunfällen vom 2. Juni 1902, Ges.S. S. 153, für anwendbar erklärt, um eine Befreiung der Dauerangestellten von der Unfallversicherungspflicht zu erreichen.

§ 8.

Die Stellung zum Betriebsrätegesetz.

Schon die Ausführungsanweisung des preußischen Ministers des Innern hatte hervorgehoben, daß der Kreis der ständig Angestellten sich in der Regel mit denjenigen Arbeitnehmern decken würde, die nach § 13 Abs. 4 des Betriebsrätegesetzes von dem Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgeschlossen werden können. § 13 Abs. 4 bestimmt, daß bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, die Aussicht auf Übernahme in das Beamtenverhältnis haben, oder die in Behörden mit gleichen oder ähnlichen Arbeiten wie Beamte oder Beamtenanwärter beschäftigt werden, nicht als Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes zu betrachten sind, wenn ihnen bei der Bildung von Beamtenvertretungen (Beamtenräten, Beamtenausschüssen) die gleichen Rechte gewährt sind, wie den Beamten.

Demgemäß haben viele Gemeinden bestimmt, daß den Dauerangestellten bei der Bildung von Beamtenvertretungen die gleichen Rechte wie den Beamten gewährt werden und daß die Vertretung der Dauerangestellten durch die Beamtenausschüsse zu erfolgen hat. Für die Bestimmung nach § 13 Abs. 4 des Betriebsrätegesetzes ist zuständig der Vor-

1) Moesle-Rabeling, RVO., 3. Buch, Unfallversicherung, 1. u. 2. Aufl. 1913 § 554 Anm. 5; vgl. auch RG. am 24. 11. 1922 RGZ. Bd. 106 S. 19.

2) Denkschr. üb. d. komm. Dauerangest. S. 394 r.

3) Friedrichs § 33 S. 55 Ziff. 3.

stand der Gemeinde, der an die vorherige Zustimmung der Staatsaufsichtsbehörde gebunden ist.

Auf gesetzlicher Anordnung beruhende Beamtenvertretungen gibt es noch nicht. Die Praxis nimmt an, daß mit dem Wort „Beamtenvertretungen" nicht nur auf Gesetz beruhende Vertretungen gemeint sind, sondern daß das Vorhandensein einer im Verwaltungswege eingeführten Beamtenvertretung genügt. Für die preußischen Staatsbeamten wurde durch Beschluß des Staatsministeriums vom 24. März 1919, also bereits vor Erlaß des Betriebsrätegesetzes, die Errichtung von Beamtenausschüssen vorgeschrieben. Dieses Verfahren wurde den Gemeinden durch Erlaß vom 21. August 1919 empfohlen. In der Ausführungsanweisung zu dem Staatsministerialbeschluß wurde bereits darauf hingewiesen, daß die dauernd, d. h. länger als ein Jahr beschäftigten Angestellten, die sich in einer dem Beamtenverhältnis entsprechenden beamtenartigen Stellung befinden, den Beamten gleich zu achten sind. Dies bezeugt eine frühzeitige Beschäftigung der Behörden mit den Verhältnissen dauernd Angestellter.

Es ist bestritten, ob die Dauerangestellten, die unter § 13 Abs. 4 des Betriebsrätegesetzes fallen, den Kündigungsschutz des § 84 des Betriebsrätegesetzes genießen, d. h. ob sie binnen fünf Tagen seitens der Kündigung des Arbeitgebers Einspruch gegen die Kündigung erheben können. Die Frage ist besonders wichtig, wenn für die Kündigung der Dauerangestellten in den Verträgen oder Gemeindebeschlüssen nicht die Zuständigkeit einer schiedsgerichtlichen Stelle zur Nachprüfung der Zulässigkeit der Kündigung bestimmt ist. Nach herrschender Meinung verliert der Arbeitnehmer, der gemäß § 13 Abs. 4 der Betriebsverfassung entzogen ist, den Kündigungsschutz des Betriebsrätegesetzes, weil die Beamtenvertretung weder das Vorverfahren aus § 76 Abs. 1 Betriebsrätegesetzes vermitteln, noch das Arbeitsgericht zugunsten des Entlassenen anrufen kann. Es wird aber auch die Ansicht vertreten[1]), daß, weil nach § 13 Abs. 3 umgekehrt bestimmt ist, daß Beamte, die der Betriebsverfassung unterliegen, des Kündigungsschutzes nicht teilhaftig werden, auch der der Beamtenvertretung angegliederte Dauerangestellte dadurch keine Rechtsminderung erfahren solle; es soll ihn die Beamtenvertretung im Kündigungsschutzverfahren gleich der Arbeitnehmervertretung schützen und zwar vielleicht auch vor dem Arbeitsgericht. Dieser Schluß ist nicht begründet. Das Gesetz sagt mit klaren Worten das Gegenteil, wenn es bestimmt, daß nach § 13 Abs. 4 gewisse Angestellte nicht als Arbeitnehmer im Sinne des Betriebsrätegesetzes zu betrachten sind, andererseits den Kündigungsschutz des § 84 aber nur „Arbeitnehmern" zuteil werden läßt. Dauerangestellte, die nach § 13 Abs. 4 Betriebsrätegesetzes von der Geltung dieses Gesetzes ausgenommen sind, haben also keinen Kündigungsschutz nach § 84 ff. des Betriebsrätegesetzes. Es liegt kein Anlaß vor, davon abzugehen, zumal den Dauerangestellten bezüglich der Entlassung andere Sicherheiten eingeräumt sind.

---

1) Flatow, Betriebsrätegesetz 9. Aufl. 1927 § 84 Anm. 3.

§ 9.

Die Regelung der Kündigung.

Die Regelung der Kündigung ist der Angelpunkt des ganzen Rechtsverhältnisses des Dauerangestellten. Der Dauerangestellte oder ständig Angestellte ist nach dem Sinne des Wortes ein Angestellter, der gegenüber anderen Angestellten dadurch ausgezeichnet ist, daß sein Anstellungsverhältnis auf längere Dauer berechnet ist. Das heißt aber, daß bei dem Dienstverhältnis des Dauerangestellten die beim gewöhnlichen Dienstvertrage mögliche Kündigung in irgendeiner Weise eingeschränkt ist.

Die Regel bildet, daß dem Dauerangestellten nur aus einem wichtigen Grunde und nur durch Magistratsbeschluß gekündigt werden kann. Mindestens ist in diesem Falle bestimmt, daß die Kündigung seitens der Stadtverwaltung nur aus wichtigem Grunde zulässig ist. Auch diese Kündigung aus wichtigem Grunde ist aber meistens nicht fristlos möglich; sie wird an eine Frist von drei Monaten zum Vierteljahresschluß gebunden, sofern der wichtige Grund nicht eine sofortige Entlassung rechtfertigt. Eine solche Regelung ist zulässig, da die Bestimmung zugunsten des Angestellten wirkt, auch § 626 BGB. nicht schlechthin zwingender Natur ist[1]). Da die Voraussetzungen der Kündigung der richterlichen Nachprüfung unterliegen, sind bei dieser Regelung recht erhebliche Sicherheiten gegeben, so daß die Anstellung als Dauerangestellter an die sogenannte lebenslängliche Anstellung als Beamter grenzt. Es gibt in der Provinz Hannover sogar Dauerangestellte, die in den Gemeindebeschlüssen als Angestellte auf Lebenszeit bezeichnet werden und nach zehnjähriger Dienstzeit, jedoch nicht vor vollendetem 30. Lebensjahre, durch Anstellungsurkunde auf Lebenszeit angestellt werden. Ihre Kündigung ist nur aus wichtigem Grunde möglich. Daß überhaupt eine Kündigung möglich ist, ist nur ein Ersatz dafür, daß der Dauerangestellte im allgemeinen nicht den Disziplinarbestimmungen für Beamte unterliegt und daher die Strafe der Entfernung aus dem Amte gegen ihn nicht zur Anwendung kommen kann.

Diese Auffassung kommt besonders zum Ausdruck, wenn vereinbart ist, daß das Recht zur fristlosen Kündigung aus einem wichtigen Grunde nach den gesetzlichen Bestimmungen zwar unberührt bleibe, eine solche Kündigung solle indessen nur erfolgen, wenn Gründe vorliegen, die die Entlassung eines Beamten im Disziplinarwege rechtfertigen oder wenn Verfehlungen aufgedeckt werden, die für einen Beamten die Einleitung des Disziplinarverfahrens mit dem Ziele auf Dienstentlassung zur Folge haben würden oder bei wiederholter beabsichtigter Nichtbefolgung dienstlicher Anordnungen trotz Mahnung; unbeabsichtigte und unverschuldete mangelhafte Leistungen eines ständig Angestellten könnten einen Grund zur fristlosen Entlassung nicht bilden.

Was ein wichtiger Grund ist, ist ebenso zu beurteilen wie nach § 626 BGB. In den städtischen Bestimmungen ist öfters angegeben,

---

[1]) Kommentar der Reichsgerichtsräte 6. Aufl. 1928, § 626 Anm. 2; Reichsgericht am 7. 7. 1914 Leipz. Zeitschrift 1914, S. 1846 Nr. 6.

daß insbesondere als wichtiger Grund zur Kündigung zu gelten habe, wenn der Angestellte wiederholt unentschuldigt den Dienst versäumt, sich weigert, den ihm nach dem Dienstvertrage obliegenden Verpflichtungen nachzukommen, das Dienstgeheimnis verletzt, sich eines unordentlichen Lebenswandels oder einer strafbaren Handlung schuldig macht, oder wegen Einstellung eines Verwaltungszweiges oder des Betriebes einer Anstalt oder eines Werkes nicht mehr beschäftigt werden kann. Auch ohne diese Bestimmungen wäre es als wichtiger Grund anzusehen, wenn die Gemeinde einen Personalabbau oder den Abbau eines einzelnen Zweiges der Gemeindeverwaltung, z. B. des Orchesters, vornimmt, da der wichtige Grund nicht nur in der Person des Angestellten sondern auch in rein objektiven Verhältnissen liegen kann[1]).

Was ein wichtiger Grund zu einer an eine Frist gebundenen Kündigung ist, ist ebenfalls so zu beurteilen, wie ein wichtiger Grund zur sofortigen Dienstentlassung nach § 626 BGB.[2]).

Bemerkenswert ist eine Gliederung der wichtigen Gründe in allgemeine und besonders wichtige, die dann eintritt, wenn die Kündigung aus wichtigem Grunde an eine Frist gebunden ist, sofern nicht der wichtige Grund eine sofortige Entlassung rechtfertigt. Diese Gründe, die bei einer derartigen Regelung eine sofortige Entlassung zur Folge haben können, werden also ganz besonders schwerwiegender Natur sein müssen.

Eine Kündigung aus wichtigem Grunde muß genau wie bei den Kündigungsbeamten[3]) mit Gründen versehen sein, damit eine Nachprüfung des Kündigungsgrundes möglich ist. Sofern die Kündigung auf Magistratsbeschluß zu geschehen hat, muß dieser Magistratsbeschluß ordnungsmäßig zustande kommen, insbesondere also auch das Kollegium vorschriftsmäßig zusammengerufen sein. Das Gericht hat im Streitfalle alle diese Voraussetzungen der Kündigung zu prüfen.

In zahlreichen Stadtgemeinden wird bei dem Abschluß eines Dauerangestelltenvertrages eine unparteiische Stelle zur schiedsgerichtlichen Entscheidung darüber berufen, ob ein wichtiger Grund für die Kündigung gegeben ist. In den östlichen Provinzen ist in der Regel der Vorstand des provinzialen Städtetages oder des preußischen Städtetages dazu ausersehen, in den westlichen Provinzen meist der Regierungspräsident oder der Landeshauptmann. Auch die Vereinbarung, daß das örtlich für die Angestellten zuständige Kommunaleinigungsamt, der Kreisausschuß, der Präsident des zuständigen Landgerichts oder ein besonders eingesetzter Ausschuß den Streit schlichten solle, findet sich. Über die Rechtsgültigkeit solcher Bestimmungen wird in § 17 gesprochen.

Es ist aber nicht erforderlich, daß bei einem Dauerangestellten die Kündigung nur aus einem wichtigen Grunde zulässig ist[4]). Es muß sich nur aus dem Anstellungsverhältnis ergeben, daß die Beschäftigung auf eine längere Dauer berechnet ist. Es genügt, wenn die ständig An-

---

1) Appelius, Pr. Verw.Bl. Bd. 46 S. 363 f. d. Kündigungsbeamten.

2) Appelius, Pr. Verw.Bl. Bd. 46 S. 363 f. d. Kündigungsbeamten.

3) Delius, Pr. Verw.Bl. Bd. 47 S. 62.

4) S. § 13; anderer Ansicht Peters S. 140.

gestellten sich gegenüber der großen Masse der Angestellten dadurch abheben, daß ihre Kündigung nur unter erschwerten Bedingungen geschehen kann. Hierher würde zu rechnen sein, wenn eine besonders lange Kündigungsfrist ausbedungen oder die Kündigung auch nur an einen Magistratsbeschluß gebunden ist.

Es gibt ferner, besonders in Westdeutschland, Dauerangestellte, bei denen etwa bestimmt ist, daß nach fünfjähriger Beschäftigung im städtischen Dienst als Dauerangestellter, jedoch nicht vor vollendetem 30. Lebensjahre, eine Kündigung nur auf Beschluß des kollegialen Gemeindevorstandes möglich ist; erfolgt die Kündigung ohne wichtigen Grund, so ist dem Dauerangestellten bei 5—7jähriger Dienstzeit auf ein Jahr, bei 8—10jähriger Dienstzeit auf zwei Jahre eine jährliche Abfindung zu gewähren, die dem bei Versetzung in den Ruhestand nach 10jähriger Dienstzeit zugesicherten Ruhelohn gleichkommt; bei Kündigung ohne wichtigen Grund nach längerer als 10jähriger Dienstzeit als Dauerangestellter ist die Abfindung in Höhe des Ruhelohnes auf die der Dienstzeit entsprechende Zeitdauer zu gewähren. Die Abfindung fällt fort, soweit und solange der frühere Angestellte unter Hinzurechnung der Abfindung ein der bisherigen Besoldung entsprechendes Einkommen bezieht.

Ähnliche Regelungen finden sich auch in der Weise, daß bei einer Kündigung aus einfachem Grunde den Dauerangestellten Ruhegehalt nach den für die Beamten geltenden Bestimmungen zu gewähren ist; erfolgt die Kündigung aus einem wichtigen Grunde, so ist ein solcher Anspruch auf Ruhegehalt nicht gegeben. Dem Gekündigten ist ein Kündigungsbeschluß mit Gründen zuzustellen. Gegenüber diesem Kündigungsbeschluß kann der Angestellte durch eine beim Magistrat einzulegende begründete Beschwerdeschrift die Entscheidung einer schiedsgerichtlichen Stelle darüber anrufen, ob ein wichtiger Grund zur Kündigung vorliegt. Wenn diese Entscheidung das Vorliegen eines wichtigen Grundes verneint, so kann binnen zwei Wochen nach Zustellung der Entscheidung die Kündigung zurückgenommen oder als einfache Kündigung aufrechterhalten werden. — In anderen Stadtverwaltungen wird dem Dauerangestellten, wenn ihm aus einem nicht schuldhaft in seiner Person liegenden Grunde gekündigt wird, ein „Abkehrgeld“ gewährt, das je nach der Länge der Dienstzeit nach Zwölfteln der Jahresbezüge bemessen wird.

In solchen Fällen ist die Kündigung, auch wenn ein wichtiger Grund nicht vorliegt, möglich. Es ist aber augenscheinlich, daß dem Dauerangestellten durch die Zubilligung der Abfindung oder des Ruhegehalts sehr erhebliche Sicherheiten eingeräumt sind.

Die Regelung der Kündigung erfolgt öfters auch so, daß die für die Kündigungsbeamten geltenden Bestimmungen als maßgebend für die Dauerangestellten erklärt werden. Auch dann sind die Dauerangestellten durch die Gleichstellung mit Beamten, eben den Beamten auf Kündigung, gegenüber der Gruppe der Tarifangestellten deutlich herausgehoben.

Eine Anstellung als Dauerangestellter liegt auch vor, wenn bestimmt ist, daß jemand als ständig Angestellter im Sinne des Preußischen Gesetzes vom 8. Juli 1920 zu gelten habe, und daß für die Kündigung die gesetzlichen

Bestimmungen maßgebend seien, oder wenn eine Vereinbarung über die Kündigung überhaupt nicht getroffen ist. Denn da die Dauerangestellten nach dem Gesetz von 1920 den Beamten gleich zu achtende ständige Angestellte sind, die nach der Ausführungsanweisung der Befriedigung eines dauernden Bedürfnisses dienen und sich in einer den bestehenden Amtseinrichtungen sich einfügenden amtsartigen Stellung befinden, ist klargestellt, daß es sich nach dem Willen beider Vertragsteile um ein auf lange Zeit eingegangenes Dienstverhältnis handelt. Dieser Vertragswille muß dahin ausgelegt werden, daß eine Anstellung auf Lebenszeit vorliegt; denn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch wird unter Beamter — dem der Dauerangestellte ja gleich zu achten ist — eine lebenslänglich angestellte Person verstanden. Nur in seltenen Fällen wird sich bei einer in dieser Form erfolgenden Anstellung die Zeitdauer der Anstellung aus der Beschaffenheit oder dem Zweck der Dienste ergeben, § 620 BGB. Liegt aber, wie in der Regel, die Eingehung eines Dienstverhältnisses auf Lebenszeit vor, so ist das Ergebnis das gleiche, als wenn bestimmt worden ist, daß die Kündigung nur aus einem wichtigen Grunde erfolgen dürfe: Gemäß §§ 624, 626 BGB. kann ein solches Dienstverhältnis von der Gemeinde nur aus einem wichtigen Grunde gekündigt werden, wogegen der Angestellte nach Ablauf von fünf Jahren aus beliebigem Grunde mit sechsmonatiger Frist kündigen kann. § 627 BGB. kann nie Anwendung finden, da bei einem Dauerangestellten stets ein dauerndes Dienstverhältnis mit festen Bezügen vorliegt. — Das gleiche muß aber auch dann gelten, wenn ein bisheriger Angestellter der Stadt ohne nähere Vereinbarungen als Dauerangestellter anerkannt oder in das Dauerangestelltenverhältnis übernommen wird, denn auch eine solche sogenannte Übernahme ist eine Neueinstellung unter ganz veränderten Bedingungen.

Vor der Entlassung eines Dauerangestellten muß nach den örtlichen Bestimmungen meistens der Beamtenausschuß angehört werden, oder eine aus Vertretern des Magistrats und des Angestellten- oder Beamtenausschusses unter einem unparteiischen Vorsitzenden besonders gebildete „Disziplinarkommission".

Das Gesetz über die verlängerten Kündigungsfristen für Angestellte vom 9. Juli 1926 RGBl. I S. 399 findet auch auf die Dauerangestellten Anwendung. Es hat für sie jedoch deswegen weniger Bedeutung, weil bei den Dauerangestellten überwiegend die Entlassung nur aus einem wichtigen Grunde erfolgen kann[1]). Nur in Fällen, wo die Entlassung auch aus einfachem Grunde möglich ist, verlängert es die Kündigungsfristen, falls nicht schon ebenso lange oder längere Fristen vereinbart worden sind.

Für die weiblichen Dauerangestellten sind recht häufig Bestimmungen, die ein erleichtertes Ausscheiden im Falle einer Verheiratung betreffen. Es wird bestimmt, daß sich für weibliche Dauerangestellte das Dienstverhältnis ohne eine besondere Kündigung mit dem Tage ihrer Ver-

[1]) Graeffner, Neue Zeitschr. f. Arbeitsrecht, Bd. 7 S. 270.

heiratung auflöse, oder daß die Stadtverwaltung berechtigt sein solle, das Dienstverhältnis im Falle einer Eheschließung aufzulösen. Es sollen mit der Auflösung auch die auf Grund der Beschäftigung etwa erworbenen Ruhegehaltsansprüche erlöschen; auch wenn eine Dauerangestellte nach 10jähriger Beschäftigung aus dem städtischen Dienst ausscheidet, geht sie wegen dieser Vereinbarung ihres Ruhegehaltsanspruchs verlustig. Andere Bestimmungen gehen dahin, daß verheirateten weiblichen Dauerangestellten gekündigt werden kann, wenn das Einkommen des Ehemannes derartig ist, daß das Ehepaar oder die Familie nicht auf den Mehrerwerb oder alleinigen Erwerb der Ehefrau angewiesen ist. Erfolgt die Kündigung, so wird manchmal Abfindung gezahlt. Alle diese Bestimmungen sind rechtsgültig[1]).

§ 10.

Mittel zur Erzwingung der Vertragspflichten.

Es wird vielfach die Meinung vertreten, daß die Anstellung von Dauerangestellten für die Gemeinden nicht vorteilhaft sei, weil die Dauerangestellten die Rechte, aber nicht die Pflichten der Bamten haben. Diese Meinung ist zunächst schon deswegen nicht völlig richtig, weil der in einem loseren Dienstverhältnis Stehende wegen der Möglichkeit der leichteren Entlassung, des Verlustes der Lebensstellung, immer in besonders starkem Maße der Dienstaufsicht unterliegt. Andererseits wird die Erfüllung der Vertragspflichten des ständig Angestellten oft auf mehrfache Weise besonders gesichert.

Es werden einmal Vertragsstrafen ausbedungen, die die Erfüllung des Dienstvertrages sichern sollen. So wird vereinbart, daß die Stadtverwaltung berechtigt sein solle, bei dienstlichen Verfehlungen eine Vertragsstrafe bis zur Höhe eines bestimmten Betrages zu verhängen. Besonders häufig ist eine Vertragsstrafe, die dann verfallen sein soll, wenn der Dauerangestellte, dem von der Stadtgemeinde nur aus wichtigem Grunde gekündigt werden kann, das Dienstverhältnis seinerseits ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist löst; diese Vertragsstrafe wird meist auf die Höhe einer Monatsvergütung bemessen. Das Überordnungsverhältnis der Stadtgemeinde kommt darin zum Ausdruck, daß nicht schlechthin bestimmt wird, daß die Vertragsstrafe fällig werde, sondern daß der Magistrat berechtigt sein solle, eine Vertragsstrafe festzusetzen. Es steht also die Verhängung der Vertragsstrafe in dem Ermessen der Stadtverwaltung. In dieser Form erinnert die Vertragsstrafe an die öffentlich-rechtliche Disziplinargewalt.

Besonders interessant wird die Rechtslage, wenn vertraglich eine Unterwerfung unter die Disziplinarbestimmungen für Beamte vereinbart wird. Dies ist gar nicht selten der Fall. Dabei kommt naturgemäß der Teil der Disziplinarbestimmungen, der sich mit der Entfernung aus dem Amte, der Dienstentlassung und der Strafversetzung befaßt, nicht in Betracht, weil die Stadtverwaltung den Dauerangestellten durch Kün-

[1]) S. § 17.

digung entlassen kann. Es bezieht sich die Regelung nur auf die Ordnungsstrafen. Die Verträge lauten dahin, daß der ständig Angestellte sich den Bestimmungen des Disziplinargesetzes unterwerfe oder daß der Bürgermeister oder der Magistrat berechtigt sein solle, gegen den Angestellten bei Verletzung der Dienstpflichten Ordnungsstrafen nach Maßgabe der für die Beamten geltenden Bestimmungen festzusetzen.

Sehr häufig wird auch vereinbart, daß Bürgermeister oder Magistrat berechtigt seien, dem Angestellten bei Verstößen gegen die Dienstpflichten Strafen bis zur Höhe von 9 Mark aufzuerlegen. Auch diese Regelung geht augenscheinlich auf die Disziplinarbestimmungen zurück.

Derartige Abreden haben ebenfalls die rechtliche Natur einer Vertragsstrafe, worüber noch unten gesprochen wird[1]).

Auch noch andere Mittel zur Aufrechterhaltung der Dienstzucht stehen den Stadtverwaltungen zu Gebote.

Es sei erinnert an die vertraglichen Bedingungen, nach denen Ruhegehalt nicht zu zahlen ist, wenn bei der auf Kündigung seitens des Magistrats erfolgenden Entlassung ein Dienstvergehen im Sinne der Disziplinargesetze den Entlassungsgrund bildet. Im Zusammenhang damit finden sich Bestimmungen, daß der Anspruch auf Ruhegehalt in diesem Falle gegenüber der Stadtgemeinde verwirkt sein solle, wenn er von dem Angestellten nicht vor Ablauf der Kündigungsfrist beim Magistrat geltend gemacht wird; dies heißt wohl, daß der Angestellte den Ruhegehaltsanspruch gegenüber dem Magistrat noch vor Ausscheiden aus dem Dienste erheben muß. Es liegt auf der Hand, daß die Verwaltung durch diese Bestimmung ein starkes Mittel hat, die Ordnung im Dienstbetriebe aufrechtzuerhalten. Das eigenartige daran aber ist, daß auf diese Weise tatsächlich vollkommen der Zustand erreicht wird, als ob der Dauerangestellte auch unter den Bestimmungen der Disziplinargesetze stünde, weil er wegen eines Disziplinarvergehens seines Ruhegehalts verlustig gehen kann. Ob ein solches Vergehen im Sinne der Disziplinargesetze vorliegt, hat das Gericht zu entscheiden, wenn der Angestellte sein Ruhegehalt einklagt.

Falls die Dauerangestellten einen Rechtsanspruch auf das Aufrücken im Grundgehalt nach den Dienstaltersstufen haben, wird in gleicher Weise wie für die städtischen Beamten oft die Bestimmung getroffen, daß das Aufrücken in der Grundvergütung versagt werden kann, wenn gegen das dienstliche oder außerdienstliche Verhalten des Angestellten eine erhebliche Ausstellung vorliegt. Vor der Verfügung, die das Aufrücken in der Grundvergütung versagt, ist dem Angestellten Gelegenheit zu geben, sich über die Gründe der beabsichtigten Maßregel zu äußern. Wird die Versagung verfügt, so sind dem Angestellten die Gründe hierfür schriftlich zu eröffnen. Nach Behebung der Ausstände ist der vorläufig versagte Grundvergütungssatz zu gewähren, und zwar vom ersten Tage des Kalendermonats ab, in dem die Bewilligungsverfügung ergeht. Nur aus besonderen Gründen ist die Gewährung von einem früheren Zeitpunkte ab zulässig. Die einstweilige Versagung des Aufrückens hat für

---

[1]) § 18.

sich allein nicht die Wirkung, daß dadurch auch der Zeitpunkt für das Aufrücken in die nächstfolgende Vergütungsstufe hinausgeschoben wird. Auch diese Vereinbarung gibt der Stadtverwaltung ein starkes Mittel der Dienstgewalt in die Hand, zumal der Grund für die Versagung des Aufrückens, daß nämlich eine erhebliche Ausstellung gegen das Verhalten des Angestellten vorliegt, nicht fest umrissen ist und eine ausdehnende Auslegung zuläßt.

§ 11.

Nebenbestimmungen. Die wohlerworbenen Rechte.

Auf zahlreiche Nebenbestimmungen der Dienstverträge und Gemeindebeschlüsse kann nur im allgemeinen eingegangen werden.

Urlaub wird den Dauerangestellten zumeist nach der in der Gemeindeverwaltung geltenden Urlaubsordnung für Beamte gewährt. Erwähnung verdient, daß nach diesen Ordnungen die Dauerangestellten in der Regel zu der Ausübung der Tätigkeit anläßlich jeder öffentlichen Wahl, wozu auch Beamtenausschuß- und Krankenkassenwahl gerechnet werden, eines Urlaubs nicht bedürfen. Dieses Recht wird auch Tarifangestellten eingeräumt. Bezüglich der Arbeitszeit sind für die Dauerangestellten stets die für Beamte geltenden Vorschriften für maßgebend erklärt, was auf § 14 der Verordnung über die Regelung der Arbeitszeit der Angestellten vom 18. März 1919, RGBl. S. 315, und § 13 der Verordnung über die Arbeitszeit in der Fassung vom 14. April 1927, RGBl. I S. 110, beruht[1]). Danach haben die Dauerangestellten ihre ganze Arbeitskraft in den Dienst der Verwaltung zu stellen und wenn erforderlich auch über die Dienststunden hinaus ohne Anspruch auf besondere Vergütung tätig zu sein.

Die auf § 90 Teil II Tit. 10 des Allgemeinen Landrechts beruhende sogenannte Residenzpflicht der Beamten, die Pflicht, sich in dem zur Ausübung des Amtes angewiesenen Wohnort aufzuhalten, wird meist auf die Dauerangestellten ausgedehnt.

Das für die Beamten und ihre Familienangehörigen geltende Verbot einen Gewerbebetrieb zu eröffnen, das auf § 12 Abs. II der Reichsgewerbeordnung, § 19 der preußischen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 (Ges.Samml. S. 41) beruht, und trotz der Bestimmungen der neuen Verfassungen noch in Geltung ist, wird in den städtischen Vorschriften stets auch auf die Dauerangestellten erstreckt. So würde es wie für den Beamten auch für den Dauerangestellten ein Dienstvergehen darstellen, wenn seine Ehefrau ohne Genehmigung einen Gewerbetrieb beginnt[2]). — Abgesehen hiervon wird stets bei allen Dauerangestellten bestimmt, daß eine Nebenbeschäftigung verboten ist.

Die Verpflichtung, sich die Versetzung in ein mit nicht geringerem Diensteinkommen verbundenes Amt gefallen zu lassen, ferner die Ver-

---

[1]) S. Günther-Schneider, Arbeitsschutz, 2. Aufl. 1927 S. 165 Anm. 4; Syrup, Regelung der Arbeitszeit 2. Aufl. 1927 § 13, S. 73.

[2]) Siehe die Entscheidung des Bayrischen Verwaltungsgerichtshofes v. 4. 6. 1924 für Beamte, mit Besprechung von Helfritz Jur. Wochenschrift 1925 S. 2825; Brand, Beamtenrecht, 2. Aufl. 1926 S. 448.

pflichtung zur Amtsverschwiegenheit, auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses, wird meist ausdrücklich festgelegt. Weitere Bestimmungen richten sich auf die Pflicht, von allen gerichtlichen Vorladungen als Zeuge oder Sachverständiger, bei denen die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit in Frage kommen kann, Anzeige zu machen.

Hinsichtlich der Bezahlung von Überstundenarbeit, der Umzugskosten, Reisekosten, der Dienstwohnung und sonstigen Naturalbezüge, der Dienstkleidung bzw. des Kleidergeldzuschusses werden fast stets die für Beamte geltenden Bestimmungen für anwendbar erklärt.

In den Gemeindebeschlüssen und auch in den Dienstverträgen der Dauerangestellten findet sich oft die Bestimmung, daß die wohlerworbenen Rechte der Angestellten unberührt bleiben. Der rechtliche Gehalt dieser augenscheinlich in Anlehnung an Art. 129 der Reichsverfassung getroffenen Bestimmung ist gering.

Schon für das Beamtenrecht ist die Bedeutung des Art. 129 RV. in dieser Beziehung fragwürdig. Der Artikel besagt, daß die wohlerworbenen Rechte der Beamten unverletzlich sind. Es ist bestritten, ob infolge dieser Bestimmung die wohlerworbenen Rechte nur durch verfassungsänderndes Gesetz und nicht durch einfaches Reichs- oder Landesgesetz geschmälert werden können[1]), oder ob der Artikel diese Bedeutung nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße hat[2]). Es ist auch zweifelhaft, was unter wohlerworbenen Rechten eigentlich zu verstehen ist. Rechte, die nicht erworben sind, gibt es nicht und genau genommen ist jedes Recht ein wohlerworbenes oder es ist kein Recht[3]). Unter wohlerworbenen Rechten der Beamten im Sinne des Artikels 129 wird man alle bereits entstandenen subjektiven Rechte der Beamten zu verstehen haben, die sich aus dem Beamtenverhältnis ergeben[4]).

Für die Dauerangestellten scheiden aber diese Fragen aus. Denn da die Vertragsbestimmungen nur besagen, daß die wohlerworbenen Rechte der Angestellten unberührt bleiben, kann nicht streitig sein, wie sie beseitigt werden können, nämlich durch vertragliche Vereinbarung. Eine Bestimmung dahin, daß sie unverletzlich sind, würde bei einem auf Vertrag beruhenden Dienstverhältnis gar keinen Sinn haben. Die bei einer Neuregelung der Angestelltenverhältnisse durch die Gemeinden getroffene Bestimmung, daß die wohlerworbenen Rechte der Dauerangestellten unberührt bleiben, bedeutet daher nur, sofern dies nicht schon selbstverständlich ist, daß das Vertragsverhältnis sich nur in bezug auf die neu durch Vereinbarung geregelten Punkte ändert, im übrigen aber bestehen bleibt.

---

[1]) So W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 1928 § 9, IV 4 d, S. 199; Hatschek, Verwaltungsrecht 3. Aufl. 1924 § 38 IV, S. 313; Giese, Reichsverf. 5. Aufl. 1923 Art. 129 Anm. 5; Triepel, Arch. f. öff. Recht Bd. 40 S. 371.

[2]) Reichsgericht 14. 3. 22. RGZ. Bd. 104 S. 58; Anschütz, Reichsverf. 3./4. Aufl. 1926 Art. 129 Anm. 3.

[3]) Anschütz ebenda, ferner in Verw.Arch. Bd. 5 S. 10; Triepel, Arch. f. öff. Recht Bd. 40 S. 360.

[4]) Poetzsch-Heffter, Handkommentar d. Reichsverf. 3. Aufl. 1928, Art. 129 Anm. 4 S. 435.

§ 12.

Die Stellung in der Personalabbaugesetzgebung[1]).

Der Personalabbau in der Reichs- und Staatsverwaltung ist beendet. Er hat auf die Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der ständig Angestellten insofern Einfluß gehabt, als er die Behörden zur wiederholten Beschäftigung mit den Dauerangestellten nötigte und das Augenmerk der amtlichen Stellen auf diese Angestellten lenkte.

Die Reichspersonalabbauverordnung vom 27. Oktober 1923 (Reichsges. Bl. S. 999) kennt eine besondere Regelung für die Dauerangestellten nicht. Die preußische Personalabbauverordnung vom 8. Februar 1924 (Ges.S. S. 73) nahm den Grundsatz auf, daß Arbeitnehmer mit ungünstigeren Anstellungsbedingungen vor Arbeitnehmern mit günstigeren Anstellungsbedingungen abzubauen sind, wenn sie im wesentlichen gleichartige Dienste leisten, §§ 38, 52. Daher ergab sich die Folge, daß zunächst Hilfsangestellte, dann Dauerangestellte, endlich Beamte abzubauen waren. Gem. § 51 Abs. 2 der Verordnung wurden Dauerangestellte, denen nur aus wichtigem Grunde gekündigt werden kann und denen Anwartschaft auf Ruhegeld gewährleistet ist, in bezug auf Umzugskosten den Beamten gleichgestellt. Sofern die Angestellten von dem Geltungsbereich des Betriebsrätegesetzes ausgeschlossen waren, wurde ihnen nach derselben Vorschrift bezüglich des Einspruchs gegen die einstweilige Versetzung in den Ruhestand oder gegen die Entlassung dieselben Rechte wie den Beamten gewährt. Die Dauerangestellten, die eine mehr als 10jährige ruhegehaltsfähige Dienstzeit zurückgelegt haben, konnten Abfindungssummen erhalten §§ 36, 51 Abs. 2. Auch das preußische Personalabbauabwickelungsgesetz vom 25. März 1926 (Ges.S. S. 105) beschäftigt sich mit den Dauerangestellten, § 15 d. Ges.

III.

Der rechtliche Begriff des Dauerangestellten.

§ 13.

Kein allgemeiner Dauerangestelltenbegriff.

Die Gestalt des Dauerangestellten steht auf einer Mittelstufe zwischen den Beamten und den Angestellten. Darin liegt das rechtlich Merkwürdige und für die Praxis Bedeutsame dieser Erscheinung. Von dieser Tatsache muß ein Versuch, den rechtlichen Begriff des Dauerangestellten zu bestimmen, ausgehen. Die Aufgabe ist, festzustellen, worin sich der Dauerangestellte von dem Beamten, worin er sich weiter von den üblichen Angestellten unterscheidet.

Dabei ist zu betonen, daß es einen allgemeinen Begriff des Beamten nicht gibt[2]). Manche Personen sind im Sinne einzelner Gesetze, z. B. der

---

[1]) Hierzu Graeffner, Neue Zeitschr. f. Arbeitsrecht, Bd. 3 S. 730, Bd. 4 S. 219, Bd. 7 S. 270; Vollbrecht, ebenda, Bd. 4 S. 166.

[2]) Friedrichs, § 1; Brand § 4 S. 13; Helfritz Kommunalrecht 2. Aufl. S. 50; Gramsch bei Hue de Grais-Peters § 66 S. 157; Reichsgericht ZS. Bd. 67 S. 118 (19. 11. 1907) OVG. Bd. 59 S. 90 ff. (16. 6. 1911).

Städteordnung, des Kommunalbeamtengesetzes, des Strafgesetzbuches, oder in einigen Beziehungen Beamte; im Sinne anderer Gesetze z. B. der Disziplinargesetze, der Unfallvorschriften, oder in anderen Beziehungen sind sie nicht Beamte. Es gibt auch Gesetze, die für ihr Anwendungsgebiet eine ganz bestimmte Begriffsbestimmung des Beamten geben oder auf einen anderen vorhandenen Begriff Bezug nehmen. Es ist auch bestritten, ob die Anstellung des Beamten durch einen einseitigen Staatsakt auf Unterwerfung (herrschende Meinung) oder durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag[1]), oder durch einen zweiseitigen Verwaltungsakt erfolgt[2]), welcher neuen Lehre der Verfasser sich anschließen möchte. Jedenfalls aber ist das bezeichnende Merkmal des Beamten die Anstellung kraft öffentlich-rechtlichen Staatsaktes und daraus entspringend ein Gewalt- und Schutzverhältnis seitens des Staates, verbunden mit einer besonderen Treu- und Gehorsamspflicht seitens des Beamten. Für die Kommunalbeamten kommt hinzu, daß nach § 1 des Kommunalbeamtengesetzes bei der Anstellung die Aushändigung einer Anstellungsurkunde vorgeschrieben ist.

Es läßt sich aber auch der rechtliche Begriff des Angestellten nicht einheitlich umschreiben[3]). Eine feste Abgrenzung des Begriffs ist bisher nirgends erfolgt. Auch in den Gesetzen ist keine einheitliche Begriffsbestimmung gegeben. Was ein Angestellter ist, ist nach dem Handelsgesetzbuch, der Gewerbeordnung, dem Betriebsrätegesetz ganz verschieden zu beurteilen. Die wichtigste Bestimmung enthält das Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911/28. Mai 1924 in § 1. Diese Bestimmung kann als rein kasuistische Aufzählung auch nicht als eine allgemeine juristische Bestimmung des Angestelltenbegriffs gelten. Der Begriff des Angestellten ist vielmehr aus der Verkehrsanschauung zu entwickeln[4]). Hier genügt es, darauf hinzuweisen, daß vom Angestellten als von dem auf Grund eines Privatdienstvertrages beschäftigten Angestellten, auf den lediglich das bürgerliche Recht Anwendung findet, gesprochen wird.

Es muß nun grundsätzlich hervorgehoben werden, daß das Rechtsgebilde des Dauerangestellten im Privatrecht seinen Platz hat. Die Stellung des Dauerangestellten hat sich aus dem gewöhnlichen Dienstvertrage entwickelt. Die ständig Angestellten sind hervorgegangen aus der großen Masse der privatrechtlich Angestellten als ein Teil, dem gegenüber

---

[1]) Laband, Staatsrecht d. Deutsch. Reichs 5. Aufl. 1911 Bd. 1 § 44 S. 433 ff.; Vogels, d. Kommunalbeamt. Begriff d. pr. Rechts 1926 S. 35 ff.

[2]) W. Jellinek, Festgabe f. d. pr. OVG. 1925 S. 84 ff., Verw.Recht § 11 S. 242 ff.; Peters bei Hue de Grais-Peters § 1 S. 8.

[3]) Stier-Somlo Handwörterb. d. Rechtswissensch. 1926 Art. Angestellte; Kaskel, Arbeitsrecht 1925 § 11 S. 32.

[4]) Stier-Somlo, ebenda, S. 168 r.; Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts 1928 S. 57 III.

den anderen Angestellten eine bevorzugte Stellung eingeräumt werden sollte. Durch privatrechtlichen Vertrag wurden auf das Dienstverhältnis zahlreiche Bestimmungen des Beamtenrechts für anwendbar erklärt. Hierbei handelt es sich immer nur um eine entsprechende Anwendung öffentlich-rechtlicher Vorschriften, die auf Grund privatrechtlicher Vereinbarung stattfindet. Durch die Anwendung der beamtenrechtlichen Bestimmungen über Besoldung, Ruhegehalt, Urlaub, durch die Ausschließung des Betriebsräte- und des Angestelltenversicherungsgesetzes, durch die Unterwerfung unter das Disziplinargesetz, wird diese privatrechtliche Grundlage nicht beseitigt. Die Stellung und die Rechte eines Beamten werden nur durch öffentlich-rechtliche Verleihung erworben; davon aber ist bei einem Dauerangestellten keine Rede. Daran ändert sich auch nichts, wenn das Gesetz vom 8. Juli 1920 von den den Beamten gleich zu achtenden ständig Angestellten der Gemeinden spricht. Denn damit ist nicht gesagt, daß diese Angestellten Beamte im staatsrechtlichen Sinne sind. Das geht schon daraus hervor, daß das Gesetz die ständig Angestellten ausdrücklich neben den Beamten nennt und daß es für die Umgrenzung des Begriffs den Gemeindebeschluß für maßgebend erklärt. Der Umfang, in welchem diese privatrechtlichen ständig Angestellten den Beamten gleich zu achten sind, in dem also auf ihre Rechtsstellung beamtenrechtliche Vorschriften Anwendung finden, ist den Gemeinden überlassen. Wenn sie auch in vielen Beziehungen gleich den Beamten zu behandeln sind, so bleiben sie eben weiter Angestellte. Das Gesetz von 1920 will auch nur die Angleichung der Bezüge der nach Gemeindebeschluß den Beamten gleich zu achtenden ständig Angestellten sichern.

Eine nach Gemeindebeschluß auf Grund des Gesetzes vom 8. Juli 1920 angestellte Person ist daher privatrechtlich angestellt[1]).

Diese Tatsache findet auch in den Gemeindebeschlüssen und Dienstverträgen der größeren Gemeinden deutlich ihren Ausdruck, in denen hervorgehoben wird, daß der Angestellte nicht Beamteneigenschaft erlange und daß auf das Dienstverhältnis ergänzend die Bestimungen des Bürgerlichen Gesetzbuches anzuwenden seien.

Gegenüber den Beamten sind die Dauerangestellten dadurch unterschieden, daß ihre Anstellung auf einem privatrechtlichen Dienstvertrage beruht, ihr Dienstverhältnis also von Hause aus nach bürgerlichem Recht zu beurteilen ist.

Bei der Abgrenzung der Dauerangestellten gegenüber den übrigen Angestellten der Gemeinden gehen die Ministerialerlasse und die Gemeindebeschlüsse wiederholt davon aus, daß es sich um Angestellte handele, die sich in Dauerstellen befinden, d. h. Stellen, die in der Verwaltungsorganisation als dauernd vorhandene, einem dauernden Bedürfnis dienende Stellen aufgenommen sind. So unterscheidet die Ministerial-

---

[1]) Reichsgericht am 17. 3. 1925 RGZ. Bd. 110 S. 297; OVG. 23. 2. 1926 Bd. 80 S. 57; Helfritz S. 51 ff., Deutsche Juristenzeitung 1927 S. 1382; W. Jellinek, § 16 I S. 313 ff.; Peters, Grenzen S. 138 ff.

verfügung vom 29. November 1923 [1]) die kommunalen Angestellten in solche, die sich in Dauerstellen und solche, die sich in Hilfsstellen befinden. Die Bekleidung einer Dauerstelle kann jedoch das entscheidende Merkmal des Dauerangestellten nicht sein[2]). Denn eine Dauerstelle würde sicher auch die Stelle einer Stenotypistin oder eines Ratsdieners sein; es sind aber die Inhaber dieser Stellen keine Dauerangestellten, wenn ihnen jederzeit aus beliebigem Grunde gekündigt werden kann und keine beamtenrechtlichen Vorschriften auf ihr Dienstverhältnis Anwendung finden. Freilich werden die Gemeinden ihre Dauerangestellten in Dauerstellen beschäftigen. Damit ist aber nicht gesagt, daß jeder Inhaber einer Dauerstelle auch ein Dauerangestellter ist. Es muß daher bei Festlegung des Begriffs von dem materiellen Inhalt des Anstellungsverhältnisses ausgegangen werden.

Man könnte versuchen, als Unterscheidungsmerkmal gegenüber den Angestellten die Freiheit von der Versicherungspflicht nach dem Versicherungsgesetz für Angestellte festzuhalten. § 11 des AVG. macht die Versicherungsfreiheit abhängig davon, daß den Angestellten Anwartschaft auf Ruhegeld und Hinterbliebenenrente im Mindestbetrage der ihrem Diensteinkommen entsprechenden Höhe gewährleistet wird. In vielen Gemeinden wird aber auch Angestellten, die sich sonst in keiner Weise von den üblichen Tarifangestellten unterscheiden, auf Grund besonderen Gemeindebeschlusses nach längerer Dienstzeit Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung gewährt, so daß sie alsdann versicherungsfrei sind. Als entscheidendes Kennzeichen des Dauerangestellten kann daher die Versicherungsfreiheit nicht angesprochen werden, zumal alsdann auch ein Widerspruch mit dem Gesetze vom 8. Juli 1920 bestehen würde, das den Gemeinden die Gewährung von Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung freistellt.

Auch daß der Dauerangestellte nach den staatlichen Besoldungsgesetzen und nicht nach Tarifvertrag bezahlt wird, ist kein wesentliches Merkmal. Denn diese Maßnahme ist, soweit sie nicht schon im Gemeindebeschluß festgelegt war, wenigstens in Preußen auf das Gesetz von 1920 zurückzuführen. Das Gesetz ist aber erst ein nachträglicher staatlicher Eingriff und setzt seinem Wortlaut und Sinne nach bereits das Bestehen der ständig Angestellten voraus.

Es wäre weiter die Frage, inwiefern die Freiheit von den Vorschriften des Betriebsrätegesetzes für die Eigenschaft als Dauerangestellter wesentlich ist. Es ist zuzugeben, daß das Betriebsrätegesetz dieser Sonderbehandlung zunächst an zwei in der Art der Tätigkeit liegende Merkmale knüpft[3]). Denn es muß sich um Arbeitnehmer handeln, die in den Behörden mit gleichen oder ähnlichen Arbeiten wie die Beamten oder Beamtenanwärter beschäftigt werden oder die Aussicht auf Übernahme in das Beamtenverhältnis haben. Die Dauerangestellten werden sicherlich regelmäßig eine dieser beiden Voraussetzungen erfüllen. Es wird auch

---

1) Min.Bl f. d. Inn. Verw. S. 1187, 1188.

2) Peters, Grenzen S. 139.

3) Peters, Grenzen S. 140.

eine Gemeinde, welche überhaupt Dauerangestellte beschäftigt, diejenigen ihrer Angestellten, die eine derartige Tätigkeit haben, als Dauerangestellte anstellen. Beschäftigt die Gemeinde keine ständig Angestellten, was ihr völlig frei steht, so werden diese Stellen, auch wenn ihre Inhaber Aussicht haben, in das Beamtenverhältnis überführt zu werden, mit gewöhnlichen Angestellten besetzt werden. Diese sind dann aber keine Dauerangestellten. Es hängt also alles von der Gemeindegesetzgebung ab. Die beiden wahlweisen Voraussetzungen des § 13 Abs. 4 des Betriebsrätegesetzes werden auch nicht immer in dem abgeschlossenen Anstellungsvertrage zum Ausdruck kommen. Dazu kommt noch, daß das Betriebsrätegesetz außerdem fordert, daß den Arbeitnehmern bei der Bildung von Beamtenvertretungen die gleichen Rechte wie den Beamten gewährt werden. Man wird aber einen Angestellten, auf den in vielfacher Hinsicht das Beamtenrecht Anwendung findet, nicht deshalb als gewöhnlichen Angestellten betrachten, weil ihm nicht auch nach Gemeindebeschluß die Vertretung durch den Beamtenausschuß gewährleistet ist. Eine solche Begriffsbestimmung würde auch den Bedürfnissen der Praxis in keiner Weise genügen, denn nach dem Ergebnis der angestellten Erhebung findet bei sonst völlig gleichartigen Anstellungsbedingungen eine sehr große Anzahl der Dauerangestellten nicht ihre Vertretung im Beamtenausschuß, sondern unterliegt weiter den Bestimmungen des Betriebsrätegesetzes.

Nach Peters[1]) ist Dauerangestellter eine Person, welche von einem öffentlich-rechtlichen Verbande auf Privatdienstvertrag angestellt ist und welcher nur aus wichtigem Grunde gekündigt werden kann. Alle übrigen Merkmale sollen, soweit sie überhaupt wesentlich sind, sich hieraus ergeben. Diese straffe Begriffsbestimmung erschöpft jedoch den rechtlichen Gehalt der Einrichtung des Dauerangestellten nicht.

Gewiß soll man bei der Festlegung eines Begriffs, der noch ungeklärt ist, der noch einen erheblichen Spielraum zuläßt, zunächst von der natürlichen Bedeutung des Wortes ausgehen. Der Angestellte wird von den Gemeinden als Dauerangestellter, ständig Angestellter, Festangestellter bezeichnet. Daraus ergibt sich, daß er in einem auf die Dauer berechneten Anstellungsverhältnis steht. Das braucht aber nicht zur Folge zu haben, daß die Kündigung des Anstellungsverhältnisses nur aus einem wichtigen Grunde geschehen darf. Es kann auch auf andere Weise zum Ausdruck kommen, daß das Anstellungsverhältnis auf Dauer berechnet ist. Solche Regelungen sind bei der Behandlung der Kündigung wiedergegeben worden. Es kommt nur darauf an, daß dem Dauerangestellten gegenüber den übrigen Angestellten für eine längere Dauer des Dienstverhältnisses Sicherheiten eingeräumt sind, die seine Rechtsstellung als auf längere Dauer berechnet deutlich abgrenzen. Damit ist der natürlichen Bedeutung des Wortes vollkommen Genüge getan. Es ist damit aber auch den Bedürfnissen der Praxis entsprochen, die in sehr vielen Fällen den Dauerangestellten nicht das Recht zusichert, daß das Dienstverhältnis von seiten der Stadtgemeinde nur aus wichtigem Grunde gelöst werden kann, im

---

[1]) Peters, Grenzen S. 140; ebenso W. Jellinek, § 16 S. 343. Granisch, bei Hue de Grais-Peters § 80 Anm. 11 S. 180.

übrigen aber ihre Rechtsstellung vollkommen entsprechend den in anderen Gemeinden beschäftigten Dauerangestellten regelt.

Es ist auch deswegen unmöglich, lediglich auf den wichtigen Kündigungsgrund abzustellen, weil es zahlreiche Angestellte gibt, denen nur aus wichtigem Grunde gekündigt werden kann, die aber trotzdem nicht zu den Dauerangestellten gehören. So ist in vielen Tarifverträgen, auch der Kommunalverwaltungen, die Bestimmung getroffen, daß den Angestellten nach Ablauf einer 10jährigen Dienstzeit nur noch aus einem wichtigen Grunde gekündigt werden könne. Dies ist auch bei sämtlichen Tarifangestellten der preußischen Staatsverwaltungen der Fall. Tarifangestellte, denen nach 10jähriger Dienstzeit nur noch aus einem wichtigen Grunde gekündigt werden kann, können aber nicht als Dauerangestellte bezeichnet werden. Das Wesentliche des Begriffs der Dauerangestellten ist gerade, daß es sich um eine zwischen den Beamten und Angestellten stehende Gruppe von Arbeitnehmern handelt, denen eine Anzahl von beamtenähnlichen Rechten eingeräumt sind, die ihre Rechtsstellung an die Rechtsstellung der Beamten angleichen. Ein gewöhnlicher Tarifangestellter in beliebiger Beschäftigungsart wird aber dadurch, daß ihm nach längerer Dienstzeit nur noch aus wichtigem Grund gekündigt werden kann, noch nicht zu einem Dauerangestellten, wenn das Beschäftigungsverhältnis sich sonst nicht erheblich von einem üblichen Privatdienstverhältnis unterscheidet.

Eine Begriffsbestimmung, die allein auf den wichtigen Kündigungsgrund Wert legt, ist daher teils zu eng, teils zu weit. Vor allem aber steht diese Begriffsbestimmung noch damit im Widerspruch, daß dem Kündigungs**beamten**, soweit nicht die Gemeinden abweichende Beschlüsse gefaßt haben, nach § 9 des Kommunalbeamtengesetzes durch Magistratsbeschluß aus einem in dem Ermessen des Magistrats stehenden Grunde und nicht nur aus einem wichtigen Grunde gekündigt werden kann. Das Anstellungsverhältnis der Kündigungsbeamten wird aber wohl allgemein als fester und auf längere Dauer berechnet oder mindestens ebenso gesichert betrachtet werden, als das Dienstverhältnis des Dauerangestellten. Ist für einen auf Kündigung angestellten Beamten nicht erforderlich, daß ihm nur aus wichtigem Grunde gekündigt werden kann, so ist dies auch bei einem Dauerangestellten nicht erforderlich. Es müssen also auch diejenigen Angestellten, deren Kündigung entsprechend den Vorschriften für die Kündigungsbeamten erfolgt, als Dauerangestellte betrachtet werden. Bezüglich der Kündigung muß es für einen Dauerangestellten genügen, wenn die Kündigung an einen Magistratsbeschluß gebunden ist, ohne daß ein wichtiger Grund zur Kündigung notwendig ist. Wenn für den Begriff des ständig Angestellten erforderlich wäre, daß ihm nur aus wichtigem Grunde gekündigt werden kann, so wäre es auch ein Leichtes gewesen, eine so einfache Begriffsbestimmung in dem Gesetz von 1920 oder den Ausführungsbestimmungen zum Ausdruck zu bringen.

Eine Begriffsbestimmung, die den rechtlich wesentlichen Gehalt der Erscheinung des Dauerangestellten in einer bestimmt abgegrenzten Formel festlegt, gibt es sonach nicht. Es darf dies auch nicht Wunder nehmen,

wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Dauerangestellte in der Mitte zwischen den Beamten und Angestellten steht, daß es aber weder einen fest umgrenzten Beamten- noch einen fest umgrenzten Angestelltenbegriff gibt. Jeder Versuch, einen abstrakt festgelegten Begriff des Dauerangestellten aufzustellen, muß an der Vielseitigkeit der Verhältnisse scheitern. Die Festlegung der Rechtsstellung des ständig Angestellten ist Sache der Gemeindeautonomie und erfolgt in jeder Gemeinde verschieden auf Grund der örtlichen Verhältnisse. Die Gemeindebeschlüsse enthalten aber ebenfalls keine Begriffsbestimmung, sie umschreiben nur die Voraussetzungen, unter denen eine Person als Dauerangestellter angestellt werden kann. Sie machen in jedem einzelnen Falle die Anerkennung der Eigenschaft als Dauerangestellter von einem Gemeindebeschluß oder von der Übertragung einer im Haushaltsplan als Dauerangestelltenstelle bezeichneten Stelle abhängig.

Als Merkmal des Dauerangestellten ist nur festzuhalten, daß es sich um eine Gruppe von Arbeitnehmern handelt, deren Rechtsstellung in wesentlichen Beziehungen derjenigen der Beamten angeglichen und deren Beschäftigung auf eine längere Dauer berechnet ist. Als solche wesentlichen Beziehungen haben vor allem die Besoldung, die Gewährung von Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung, die Freistellung von den Sozialversicherungen, die Herausnahme aus dem Geltungsbereich des Betriebsrätegesetzes, die vertragliche Unterwerfung unter die Disziplinargesetzgebung zu gelten. Weniger wichtige Angleichungen können nicht als entscheidend angesehen werden; sie kommen auch bei Tarifangestellten vor, z. B. bezüglich der Einsicht in die Personalakten, des Urlaubs, der Vergütung für Dienstreisen und Umzugskosten. Die Grenzen sind daher flüssig, weil die Anwendung der beamtenrechtlichen Vorschriften sich in geringeren Grenzen halten, aber auch unter Umständen sehr weit gehen kann.

Der Begriff des Dauerangestellten läßt sich vielmehr nur allgemein umschreiben, etwa dahin: Dauerangestellter ist eine im Dienste einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes durch privatrechtlichen Dienstvertrag angestellte Person, auf deren Dienstverhältnis nach Beschluß der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes in einzelnen wichtigen Beziehungen beamtenrechtliche Vorschriften entsprechende Anwendung finden, und der gegenüber den durch allgemein üblichen privatrechtlichen Dienstvertrag angenommenen Gemeindeangestellten Sicherheiten für eine längere Dauer des Angestelltenverhältnisses eingeräumt sind[1]).

§ 14.

Der öffentlich-rechtliche Einschlag des Begriffs.

Es muß aber doch betont werden, daß der öffentlich-rechtliche Einschlag der Erscheinung des Dauerangestellten ein bedeutender ist.

Die Gemeindebeschlüsse erklären auf die ständig Angestellten das öffentliche Recht der Beamten in vielen und gerade bedeutsamen Bezie-

1) Ähnliche Begriffsbestimmung Denkschrift S. 393 I.

hungen für anwendbar. Wenn es sich auch nur um eine entsprechende Anwendung des öffentlichen Rechts handelt, so bleibt es doch öffentliches Recht, das hier geübt wird. Der Gesetzgeber greift ein und bestimmt, daß die ständig Angestellten der Gemeinden in bezug auf ihre Besoldungsregelung so zu stellen sind, wie die Staats- und Kommunalbeamten. Der Minister erklärt in der Ausführungsanweisung, daß es sich um Angestellte handele, die sich in einer den bestehenden Amtseinrichtungen sich einfügenden amtsartigen Stellung befinden. Mit diesem Worte ist doch gesagt, daß es sich um Bedienstete der öffentlichen Verwaltung handelt, die dem Staatsbürger gegenüber bewußt als solche aufzutreten berufen sind.

Dieser öffentlich-rechtliche Einschlag führt nun zwar nicht dazu, die Dauerangestellten schlechthin als Beamte im staatsrechtlichen Sinne zu bezeichnen, weil er immer nur auf einer genau umgrenzten Anwendung öffentlich-rechtlicher Normen auf das privatrechtliche Angestelltenverhältnis beruht. Wohl aber kann er zur Folge haben, verbunden mit den tatsächlichen Verhältnissen eines bestimmten Falles, daß der Dauerangestellte in einzelnen Beziehungen oder im Sinne eines bestimmten Gesetzes als Beamter zu behandeln ist.

Diese Zwitterstellung findet auch deutlich ihren Ausdruck in den Beschlüssen der städtischen Körperschaften. Vor allem bei den kleineren Stadtgemeinden ist es nicht selten, daß ein Dauerangestellter in den Gemeindebeschlüssen als Beamter oder als Angestellter mit Beamteneigenschaft bezeichnet wird, obwohl bei näherer Prüfung alsbald offenbar wird, daß es sich um einen privatrechtlich Angestellten handelt. Hierher gehört auch der Umstand, daß in sehr zahlreichen Gemeinden die Anstellung der Dauerangestellten auf Grund eines einseitigen Berufungsschreibens erfolgt. Die Aushändigung einer solchen Anstellungsurkunde, die von den Gemeinden offenbar in Anlehnung an § 1 des Kommunalbeamtengesetzes gewählt ist, bewirkt zwar nicht, daß der Dauerangestellte Beamter wird, denn in der Urkunde wird ausdrücklich gesagt, daß die Anstellung als Dauer*angestellter* erfolgt. Es muß aber, da es sich um einen privatrechtlichen Vertrag handelt, in diesem Falle angenommen werden, daß auf seiten des Angestellten eine stillschweigende Willenserklärung durch Schweigen und Fortführung der Dienste vorliegt. Denn der Angestellte wird bei der Anstellung in sehr vielen Fällen überhaupt nicht gehört, ein Vertrag kann also nur durch seine stillschweigende Zustimmung zustande kommen.

Im Zusammenhange damit ist weiter zuzugeben[1]), daß der Vertrag des Dauerangestellten, auch wenn er in einer von beiden Teilen unterzeichneten Vertragsurkunde geschlossen wird, ein eigenartiges Rechtsgebilde deshalb darstellt, weil er für eine ganze Reihe wesentlicher Vertragsabreden keinen Raum läßt. Die Rechtsverhältnisse des ständig Angestellten sind durch die staatliche Gesetzgebung, durch die Ortsgesetze der Stadtgemeinden, die Beschlüsse der städtischen Körperschaften, die Dienstanweisungen, also im Wege einseitiger Regelung umschrieben. Der stän-

---

[1]) Denkschrift S. 393 r.

dig Angestellte kann zu dieser Regelung nur Stellung nehmen wie auch ein öffentlicher Beamter bei seiner Anstellung, nämlich durch Eintritt oder Austritt aus dem Dienste der Gemeinde. Eine Möglichkeit, auf die Gestaltung seiner rechtlichen Beziehungen durch den Vertrag einzuwirken, hat der Dauerangestellte nicht oder nur in den seltensten Fällen. Daß die Gemeinde einer besonders tüchtigen Kraft wegen eine von der bei ihr üblichen abweichende Regelung trifft, wird eine seltene Ausnahme sein. Die Rechtsstellung des Dauerangestellten ist von der Gemeinde, einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft, in allen wesentlichen Punkten festgelegt; der Angestellte kann dazu nur ja oder nein sagen. Diese Stellung ist dem Arbeitsrecht fremd. Sie ähnelt durchaus dem Staatsakt auf Unterwerfung, durch den nach der herrschenden Meinung das Beamtenverhältnis begründet wird.

Es kann dieser Auffassung nicht entgegengehalten werden, daß das Verhältnis des Tarifangestellten zu den durch Tarifvertrag geregelten Arbeitsnormen ebenso liege. Der einzelne Arbeitnehmer wirkt auf die Gestaltung des Tarifvertrages durch seine Angestelltenorganisationen ein. Auch sein Wille ist in dem zwischen dem Arbeitnehmerverbande und dem Kommunalarbeitgeberverbande beschlossenen Arbeitsnormenvertrage zum Ausdruck gelangt. Anders aber bei dem Dauerangestellten. Der Dauerangestellte hat keine Möglichkeit, auf der Grundlage gleichberechtigter Verhandlung hierauf einzuwirken; ein Versuch, das Angestelltenverhältnis auf dem Wege über die städtischen Körperschaften zu beeinflussen, wäre etwas ganz anderes.

Es gewinnt auch die Tatsache Bedeutung, daß der Dauerangestellte in stärkerem Maße als der Tarifangestellte daran gebunden ist, seine Verrichtungen nach Maßgabe der bestehenden jederzeit abänderlichen oder der etwa noch zu erlassenden Dienstvorschriften und Geschäftsanweisungen für die Beamten zu versehen. Diese Bestimmung wird ausdrücklich in die meisten Dienstverträge aufgenommen. Jede einseitig von der Behörde für die Beamten getroffene Instruktion findet daher auf die Dauerangestellten ebenfalls Anwendung.

Zu allem kommt noch, daß nach der ständigen Rechtsprechung des Reichsgerichts und auch des preußischen Oberverwaltungsgerichts die Entstehung des Beamtenverhältnisses nicht unter allen Umständen an die Aushändigung einer Anstellungsurkunde gebunden ist, und daß ein im Innenverhältnis auf Grund eines Privatdienstvertrages beschäftigter Angestellter nach außen hin die Stellung eines öffentlichen Beamten haben kann. Es ist rechtlich durchaus möglich, daß ein Angestellter einer Gemeinde nach außen hin die Stellung eines öffentlichen Beamten hat, während das innere Verhältnis als ein rein privatrechtliches Dienstverhältnis geordnet ist[1]). Denn von der Stellung nach außen, dem Publikum gegenüber, ist die Dienststellung zu dem anstellenden Staate oder Kommunalver-

---

[1]) Brand, S. 18; Reichsgericht 3. 4. 1908 Pr. Verw.Bl. Bd. 29 S. 790; OVG. 18. 1. 1921 Pr. Verw.Bl. Bd. 42 S. 427.

bande zu unterscheiden. Für kommunale Dienstverhältnisse kann dies nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts angesichts des § 1 Abs. 2 des Kommunalbeamtengesetzes, das die Begründung des Beamtenverhältnisses an den äußerlichen Vorgang der Aushändigung einer Anstellungsurkunde geknüpft hat und von der materiellen Seite der Dienstleistung völlig absieht, nicht bestritten werden. Es war das vom Reichsgericht aber auch schon für das frühere Recht anerkannt. Im Außenverhältnis kann man also auch Beamter sein, ohne eine Anstellungsurkunde nach dem Kommunalbeamtengesetz erhalten zu haben. Für die wirtschaftlichen Beziehungen zu dem anstellenden Verbande aber kommt es allein auf den dabei obwaltenden Willen des anstellenden Gemeindeverbandes an[1]).

Es leuchtet ohne weiteres ein, daß diese von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze gerade besonders häufig in einzelnen Fällen auf die Dauerangestellten werden Anwendung finden müssen, weil die Dauerangestellten mehr als andere Angestellte in die Lage kommen werden, obrigkeitliche Funktionen wahrnehmen zu müssen.

IV.

Die Auswirkung der Grenzstellung des Dauerangestellten.

§ 15.

Die Bedeutung der privatrechtlichen Anstellung.

Die Bedeutung der Feststellung, daß die Dauerangestellten privatrechtlich angestellt sind, ist außerordentlich. Sie besagt, daß das Rechtsverhältnis grundsätzlich nach bürgerlichem Recht zu beurteilen ist, und daß öffentliches Recht nur dann Anwendung finden kann, wenn die Anstellungsverträge dies vorsehen oder wenn es sonst aus zwingenden Gründen geboten ist. Die Dauerangestellten unterliegen also grundsätzlich allen für die privatrechtlich Angestellten geltenden Bestimmungen. Alle Lücken der Anstellungsverträge sind nach den Grundsätzen des bürgerlichen Rechts zu ergänzen. Besonders wichtig ist dies für das Verhältnis der Dauerangestellten zu den auf Kündigung angestellten Beamten, an deren Stellung die Stellung der ständig Angestellten äußerlich sehr angepaßt ist.

Die privatrechtliche Anstellung äußert sich besonders wichtig darin, daß der Dauerangestellte im Gegensatz zum Beamten dem Arbeitsgerichtsgesetz unterliegt. Nach § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes gehören die Angestellten zu den Arbeitnehmern im Sinne des Gesetzes. Keine Arbeitnehmer sind gemäß § 5 Abs. 2 Personen in ihrer Eigenschaft als öffentliche Beamte. Beamtenanwärter sind noch keine Beamte; sie stehen im Angestelltenverhältnis gegenüber ihrer Behörde und fallen

---

1) Reichsgericht 3. 4. 1908 P. Verw. Bl. Bd. 29 S. 790.

unter die Arbeitsgerichtsbarkeit[1]). Gleiches hat für die Dauerangestellten zu gelten. Auch sie stehen im Angestelltenverhältnis. Angestellte im Sinne des Arbeitsgerichtsgesetzes sind alle Personen, die unter die Begriffsbestimmung des Angestelltenversicherungsgesetzes fallen, ohne Rücksicht darauf, ob sie etwa im Einzelfalle von der Versicherungspflicht befreit sind[2]). Hierher gehören aber die Dauerangestellten. Es kommt dabei nicht darauf an, ob die Angestellten den Dienst von Beamten verrichten und ob sie in anderen Beziehungen, z. B. bezüglich der Wahl der Betriebsvertretungen, den Beamten gleichgestellt sind[3]).

Bezüglich des sogenannten Streikrechts sind die Dauerangestellten nicht wie die Beamten, bei denen ein Streikrecht jetzt allgemein abgelehnt wird[4]), sondern wie die übrigen Privatangestellten zu behandeln.

Der öffentlich-rechtlichen Disziplinargewalt und dem Disziplinarverfahren unterliegen die Dauerangestellten nicht. Nur eine materiell ähnliche Wirkung kann durch vertragliche Unterwerfung oder die Vereinbarung von Vertragsstrafen erzielt werden.

Der bereits hervorgehobene öffentlich-rechtliche Einschlag des Dauerangestelltenbegriffs findet aber trotzdem in der rechtlichen Behandlung des ständig Angestellten seinen Ausdruck. Damit ist gesagt, daß im konkreten Fall ein Dauerangestellter in einzelnen Beziehungen als Beamter anzusehen sein kann.

§ 16.

Die Stellung der Dauerangestellten im Strafrecht.

Dies hat vor allem von der Stellung der Dauerangestellten im Strafrecht zu gelten. Der Begriff des Beamten im Sinne des Strafgesetzbuches ist verschieden von dem staatsrechtlichen Begriff des Beamten und geht weit über diesen hinaus. Nach Reichs- und Landesstrafrecht sind Beamte nur diejenigen Angestellten, welche kraft Staatsaktes in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnis zum Reich oder Staate stehen. Es ist also hierfür entscheidend die rechtliche Stellung, welche die Angestellten nach innen dem Staate gegenüber haben. In welchem Zweige der Verwaltung sie tätig sind, was für Dienste sie leisten, ist demgegenüber ganz gleichgültig. Nach dem Strafgesetzbuch sind Beamte auch diejenigen Angestellten, welche nicht in dem genannten öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnis stehen, aber kraft Vertrages zur Ausübung öffentlich-rechtlicher Funktionen befugt sind. Für die Beamteneigenschaft nach dem Strafrecht entscheidet also die rechtliche Stellung, welche die Personen nach außen hin, dritten Personen gegenüber, haben[5]).

---

1) Dersch-Volkmar, Arbeitsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 1927 § 5 Anm. 8 a S. 164.

2) Dersch-Volkmar § 5 Anm. 5a; Schminke-Sell, Arbeitsgerichtsgesetz 1927, § 5 Anm. 5.

3) Siefart, Arbeitsgerichtsgesetz 1927, § 5 S. 203, Schminke-Sell § 5 Anm. 13

4) Jellinek § 16 IV S. 358; Helfritz S. 53; über d. Streik eines Gem.Beamt. f. OVG. 17. 1. 1924 Bd. 78 S. 448.

5) Olshausen, Strafgesetzbuch 11. Aufl. 1927 § 359 Anm. 2.

Für die strafrechtliche Beurteilung ist bei denjenigen Angestellten, welche nicht Beamte im staatsrechtlichen Sinne sind, also wesentlich die Art der Dienste, die sie zu leisten haben. Die Angestellten erlangen die Eigenschaft von Beamten im strafrechtlichen Sinne nur dann, wenn ihnen Amtsverrichtungen aufgetragen werden, aus denen sich ihre Beamteneigenschaft ergibt. Solche Amtsverrichtungen sind die öffentlich-rechtlichen Befugnisse, welche nach dem geltenden Staats- und Verwaltungsrecht zur ausschließlichen Zuständigkeit einer öffentlichen Behörde oder eines öffentlichen Beamten gehören und die daher von einer Privatperson nicht vorgenommen werden können oder mindestens gemäß § 132 des Strafgesetzbuches nicht vorgenommen werden dürfen. Dabei ist nach neuerer Rechtsprechung des Reichsgerichts[1]) nicht einmal erforderlich, daß es sich gerade um Obliegenheiten handeln muß, die nur von einem öffentlichen Beamten mit rechtlicher Wirksamkeit vorgenommen werden können, oder daß es sich um die Übertragung der Ausübung von Rechten handeln muß, die ihrer Natur nach Staatshoheitsrechte sind.

Die Anstellung eines Beamten im strafrechtlichen Sinne, für die eine bestimmte Form nicht vorgeschrieben ist, kann auch durch eine formlose Willenserklärung der zuständigen Behörde, auch durch schlüssige Handlungen erfolgen[2]). Eine solche schlüssige Handlung ist die Übertragung der erwähnten Amtsbefugnisse. Es kann also ein Angestellter, der in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis steht, Beamter im Sinne des Strafgesetzbuches sein, ohne daß er eine Anstellungsurkunde erhalten hat[3]). Demgegenüber kann selbst ein Vermerk im Dienstvertrag, wie er bei Dauerangestellten sehr häufig ist, daß der Anzustellende die Stellung eines öffentlichen Beamten nicht erlange, bedeutungslos sein, weil doch eine Anstellung als Beamter vorliegt, wenn die erwähnten Verrichtungen übertragen werden[4]). Es leuchtet darnach ein, daß die ständig Angestellten in vielen Fällen als Beamte im Sinne des Strafgesetzbuches anzusehen sein werden. Es ist sehr häufig der Fall, daß den Dauerangestellten derartige öffentlich-rechtlichen Befugnisse zur Ausübung übertragen werden. Dies gilt vor allem von sämtlichen zur Ausübung irgendwelcher polizeilichen Verrichtungen bestimmten Dauerangestellten, welche auch schon im staatsrechtlichen Sinne Beamte sind[5]). Weitere Beispiele bieten die Befugnisse der Zustellungsbeamten, Vollstreckungs- und Vollziehungsbeamten, Fleischbeschauer, Hundefänger, Feldhüter, Angestellten zur Wahrnehmung des städtischen Forstschutzes.

Das Reichsgericht hat z. B. entschieden[6]), daß der Kassengehilfe einer städtischen Irrenanstalt, auch wenn er nur auf Privatdienstvertrag ange-

---

1) Am 21. 9. 1925 Pr. Gemeindezeitung 1926, S. 478; 27. 11. 1917 RG Strafs. Bd. 51 S. 66.

2) Ebermayer-Lobe-Rosenberg, Strafgesetzbuch 3. Aufl. 1925 § 359 Anm. 3.

3) Reichsgericht 8. 7. 1902 RG. Strafs. Bd. 35 S. 325; am 2. 10. 1911 Goldtammers Arch. Bd. 59 S. 348.

4) Ohlshausen § 359 Anm. 7; RG. am 10. 11. 1887 RG. Strafs. Bd. 16 S. 391.

5) Reichsgericht 24. 11. 1922 RGZ. Bd. 106 S. 19.

6) Am 21. 12. 1925 Pr. Gemeindezeitung 1926 S. 211.

stellt ist, wegen der Art der ihm übertragenen Geschäfte, selbst wenn es sich um Sonntagsdienst handelt, den er auf Ersuchen freiwillig übernommen hat, Beamter im strafrechtlichen Sinne sein kann. Weiter ist die Beamteneigenschaft im Sinne des Strafgesetzbuches bejaht worden für den von der Gemeinde gewählten und durch den Gemeindevorsteher ohne das Erfordernis landrätlicher Bestätigung angestellten Ortssteuererheber[1]), den Hilfsgelderheber eines städt. Gas- und Wasserwerks[2]), den zur Kontrolle der Stellenvermittler verwendeten Angestellten eines städtischen Arbeitsnachweisamtes[3]).

Da die Frage, ob ein privatrechtlich Angestellter Beamter im Sinne des Strafrechts ist, von der Art der übertragenen Dienste abhängt, kann sie nicht allgemein nach den Anstellungsbedingungen, sondern immer nur im einzelnen Fall auf Grund der dem Angestelltenübertragenen Verrichtungen entschieden werden. Die Entscheidung darüber ist für den Dauerangestellten von sehr erheblicher Tragweite. Der als Beamter anzusehende Dauerangestellte steht unter allen Strafbestimmungen des Strafgesetzbuches und der Nebengesetze, die für die Beamten gelten; er unterliegt insbesondere den Strafdrohungen für Bestechung, Amtsunterschlagung, Mißbrauch der Amtsgewalt. Andererseits genießt er auch den vollen Schutz, den das Strafgesetzbuch den Beamten angedeihen läßt, vor allem den Schutz der §§ 113 f. betreffend den Widerstand gegen die Staatsgewalt und die Beamtennötigung und des § 196, so daß der Vorgesetzte den Strafantrag wegen Beleidigung des Dauerangestellten stellen kann.

§ 17.

Streitfragen bezüglich der Kündigung.

Die Grenzstellung des ständig Angestellten gibt auch auf dem wichtigen Gebiete der Kündigung zu Zweifeln Anlaß.

Es wurde erwähnt, daß in den städtischen Bestimmungen und Anstellungsverträgen die Vereinbarung einer schiedsgerichtlichen Stelle häufig ist, die unter Ausschluß des Rechtsweges darüber entscheiden soll, ob ein wichtiger Grund zur Kündigung gegeben ist. Diese Klausel ist in Anlehnung an die für Kündigungsbeamte geltenden Bestimmungen aufgenommen worden. Auf Grund des Angestelltenversicherungsgesetzes älterer Fassung hatte der preußische Minister des Inneren angeordnet[4]), daß bei den auf Kündigung angestellten Gemeindebeamten die Anwartschaft auf die gesetzlichen Mindestleistungen gewährleistet und die Versicherungspflicht ausgeschlossen sei, wenn den Beamten gewisse Mindestbeträge an Ruhegeld und Hinterbliebenenrente zugestanden und außerdem die Kündigung von dem Vorhandensein eines wichtigen Grundes abhängig gemacht sei. Falls für die Entscheidung darüber, ob ein wichtiger Grund vorliegt, der

---

1) Reichsgericht am 22. 6. 1897 Goldtammers Archiv Bd. 45 S. 283 ff.

2) Ohlshausen § 359 Anm. 15 V β, S. 1923.

3) Kammergericht am 26. 1. 1927 Jur. Wochenschrift 1927 S. 926.

4) Erl. v. 23. 11. 1912 Min.Bl. f. d. Inn. Verw. S. 315.

Rechtsweg ausgeschlossen sei, müsse in anderer Weise dafür gesorgt sein, daß die Kündigung nicht nur dem Ermessen des zur Kündigung berufenen Organs endgültig überlassen bleibe; es müsse dem Betroffenen die Möglichkeit offenstehen, durch Anrufung einer außerhalb der Kommune stehenden Instanz eine Nachprüfung zu erreichen. Solche Bestimmungen sind daher in die Ortsstatute vieler Gemeinden aufgenommen worden, obwohl Anlaß und ursprünglicher Zweck der Bestimmung jetzt vielfach vergessen sein mag[1]).

Das Reichsgericht hat nun derartige Bestimmungen, soweit sie sich auf städtische Beamte beziehen, für nichtig erklärt. Ungültig ist nach der Rechtsprechung eine ortsstatutarische Bestimmung des Inhalts, daß über das Bestehen des wichtigen Grundes für die Kündigung eines Gmeeindebeamten der Kreisausschuß zu entscheiden habe und daß im Rechtswege eine Entscheidung hierüber nicht getroffen werden könne. Die Autonomie der Gemeinde reiche nicht so weit, daß die Prüfung der Kündigungsvoraussetzungen von der gerichtlichen Entscheidung ausgeschlossen und dem Kreisausschuß zugewiesen werden könne[2]). Eine solche Bestimmung verstoße gegen Art. 129 Abs. 1 Satz 4 der Reichsverfassung, nach dem für die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten der Rechtsweg offen steht. Ebenso sei ungültig die ortsstatutarische Bestimmung, daß darüber, ob ein wichtiger Grund vorliegt, auf Antrag des Beamten, der nach zwei Wochen vom Tage der Zustellung der Kündigung zu erfolgen hat, das Landgericht entscheiden solle[3]). Falls das Landgericht als Schiedsgericht entscheiden solle, verstößt die Bestimmung gegen Art. 125 der Reichsverfassung; sofern die Bestimmung bedeutet, daß der Beamte binnen zwei Wochen den Rechtsweg beschreiten müsse, verstößt sie gegen § 7 des pr. Kommunalbeamtengesetzes, wonach für die Erhebung der Klage vor dem ordentlichen Gericht eine Frist von sechs Monaten gewährt wird.

Vereinzelte Gemeinden sind infolge dieser Rechtsprechung dazu übergegangen, auch bezüglich der ständig Angestellten die Vereinbarungen über die Schiedsstelle aufzuheben oder zu bestimmen, daß die Schiedsstellen nicht unter Ausschluß des Rechtsweges zu entscheiden haben. Diese letzte Bestimmung hat wenig praktischen Wert. Denn wenn die Schlichtungsstelle entscheidet, daß ein wichtiger Grund nicht vorgelegen hat, so kann die Kündigung von der Stadtverwaltung, wenn sie anderer Meinung ist, trotzdem aufrechterhalten werden und dem Angestellten muß es überlassen bleiben, das Gericht anzurufen.

Die Frage, ob bezüglich der Dauerangestellten die gleiche Rechtsauffassung wie für die Beamten zu gelten habe, ist jedoch zu verneinen. Beamte im Sinne des Art. 129 der Reichsverfassung, also Beamte im staatsrechtlichen Sinne sind die Dauerangestellten nicht. Aber auch § 7 des Kommunalbeamtengesetzes kann auf sie keine Anwendung finden, da die

---

[1]) Friedrichs, § 20 S. 36.

[2]) Reichsgericht am 24. 3. 1925, Pr. Gemeindezeitung 1926, S. 211 Nr. 8 a.

[3]) Reichsgericht am 20. 11. 1925, Recht 1926, Nr. 212, Pr. Gemeindezeitung 1926, S. 478.

ständig Angestellten nicht Beamte im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes sind. Die Vereinbarung, daß eine unparteiische Stelle unter Ausschluß des Rechtsweges über das Vorliegen eines Kündigungsgrundes zu befinden habe, stellt sich als Schiedsvertrag dar, der gemäß § 1025 der Zivilprozeßordnung zulässig ist. Es handelt sich hier um eine vertragliche Vereinbarung und nicht um einen durch die Gemeindeautonomie errichteten Satz des Gemeindebeamtenrechts. Derartige ortsstatutarische Bestimmungen über ein Kündigungsschiedsgericht sind also gültig, soweit sie Dauerangestellte betreffen. Soweit es sich jedoch um die Kündigung von Gemeindebeamten handelt, sind die Bestimmungen nach der Rechtsprechung ungültig. Es zeigt sich hier also ein für die Praxis bedeutsamer Unterschied zwischen der Behandlung der Kündigungsbeamten und der Dauerangestellten.

Bedenklicher ist jedoch die Rechtsprechung des Reichsgerichts in einem anderen Punkte des Kündigungsrechtes. Es handelt sich darum, ob die Verheiratung einer Dauerangestellten ein wichtiger Grund zur Kündigung ist.

Nach Art. 128 Abs. 2 der Reichsverfassung werden alle Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte beseitigt. Das Reichsgericht hat wiederholt entschieden, daß diese Vorschrift bereits geltendes Recht darstellt[1]). Es hat deshalb mit Recht bayrischen und württembergischen landesgesetzlichen Bestimmungen, daß das Dienstverhältnis der Volksschullehrerinnen mit ihrer Verheiratung erlösche oder sich in ein kündbares Dienstverhältnis umwandle, die Rechtsgültigkeit abgesprochen, weil diese Bestimmungen als Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte anzusehen sind. Andererseits hat das Reichsgericht entschieden, daß die Verheiratung einer weiblichen Dauerangestellten einen wichtigen Grund zur Kündigung des Dienstverhältnisses bildet[2]). Nun ist zwar richtig, daß eine Dauerangestellte keine Beamtin im staatsrechtlichen Sinne, im Sinne der Reichsverfassung ist. Deswegen ist es möglich, daß in bezug auf das Ausscheiden bei der Verheiratung einer Dauerangestellten besondere Bestimmungen getroffen werden, die zweifellos gültig sind. In dem vom Reichsgericht entschiedenen Falle lag aber eine solche Vereinbarung nicht vor. Die Entscheidung enthält in sich selbst Widersprüche und wird in der Rechtslehre für falsch oder mindestens für bedenklich gehalten[3]).

Das Reichsgericht erklärt im Anschluß an eine frühere Entscheidung[4]), daß, da die Frage im wesentlichen Tatfrage sei, in der Revisionsinstanz nur nachzuprüfen sei, ob in abstracto ein bestimmtes Handeln, eine bestimmte Eigenschaft oder ein bestimmtes Ereignis einen wichtigen Grund

---

[1]) Beschl. v. 10. 5. 1921 RGZ. Bd. 102 S. 145; ferner am 5. 1. 1923 RGZ. Bd. 106 S. 154.

[2]) Am 17. 3. 1925 RGZ. Bd. 110 S. 297 ff., auch Jur. Wochenschrift 1927, S. 2434 Nr. 3.

[3]) Friedrichs, S. 36.

[4]) Vom 29. 11. 1911 RGZ. Bd. 78 S. 220.

zur Auflösung des Dienstverhältnisses bilden kann. Die Entscheidung bringt aber Ausführungen, die sich im besonderen Fall auf die Stellung der Stadtgemeinde als Arbeitgeberin beziehen. Diese Ausführungen erstrecken sich darauf, daß die Stadtgemeinde auch soziale Pflichten habe, und besondere Rücksichten auf die herrschende Arbeitslosigkeit nehmen müsse. Auf den Einwand dagegen, daß die Erschwerung der Verheiratung die weiblichen Angestellten auf den Weg der außerehelichen Lebensgemeinschaft dränge, geht das Reichsgericht nicht näher ein. In eigenartigem Widerspruch damit steht es auch, daß die Stadtgemeinde diese sozialen Pflichten bei ihren auf Kündigung angestellten Beamten nicht erfüllen kann. Sozialere Pflichten als der Staat kann eigentlich niemand haben. Er aber bestimmt, daß Beamtinnen, auch auf Kündigung angestellte, nicht unter leichteren Bedingungen entlassen werden können, als Beamte. Nach seiner Auffassung war es soziale Pflicht, die Geschlechter wie auf dem Gebiete der staatsbürgerlichen Rechte so auch auf dem Gebiete des Beamtenrechts gleichzustellen. Dagegen, daß eine Beamtin sich mit einem Beamten verheiratet und beide im Dienst verbleiben, ist also vom Standpunkt der sozialen Pflichten aus offenbar nichts zu sagen. Diese Art der Begründung erscheint daher bedenklich.

Eine für das persönliche Leben einschneidendere Verschiedenheit läßt sich kaum denken, als die, daß der Mann völlig unbeschadet seiner Berufsstellung eine Ehe eingehen darf, während die Frau, wenn sie verheiratet ist, keine Stellung findet oder, wenn sie als Angestellte eine Ehe schließt, mit dem Verlust der Stellung belegt werden kann.

Ein wichtiger Grund im Sinne des § 626 BGB. liegt nach herrschender Meinung und nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts dann vor, wenn dem kündigenden Vertragsteile die Fortsetzung des Dienstverhältnisses nach verständigem Ermessen unter den obwaltenden Umständen nicht zugemutet werden kann. Es dürfte aber nicht richtig sein, daß einer Stadtgemeinde die Fortsetzung des Dienstverhältnisses mit einer verheirateten Dauerangestellten nicht zugemutet werden kann. Die Entscheidung des Reichsgerichts ist einseitig auf das Interesse der Verwaltung abgestellt, wenn sie unter Billigung der Stellungnahme des Berufungsgerichts ausführt, daß die in diesem Fall in Betracht kommende Stadtgemeinde bei einer Anzahl von mehr als 2000 weiblichen Dauerangestellten nicht mehr prüfen könne, ob die Dienstleistung einer verheirateten Angestellten nachlasse. Es gibt aber auch andere Gründe, aus denen die Tätigkeit einer Angestellten nachlassen kann und auch diese wird die Verwaltung stets selbständig ermitteln müssen. Auch bei einem männlichen Angestellten kann die durch die Ehe hervorgerufene Ablenkung eine wesentliche Verminderung der Dienstleistung zur Folge haben. Erst eine Verminderung der Leistungen aber wäre ein wichtiger Grund zur Kündigung, wenn sie in erheblichem Umfange auftaucht. Gerade vom Standpunkt sozialer Pflichten aus müßte hierbei auf die verheirateten weiblichen Angestellten besondere Rücksicht genommmen werden. Die Befürchtung, und selbst eine gewisse Wahrscheinlichkeit, daß die Leistungen sich vermindern werden, kann aber einen wichtigen Kündigungsgrund nicht bilden, weil dies eine

Ungerechtigkeit gegenüber denjenigen Angestellten wäre, bei denen eine Verminderung der Leistungsfähigkeit nicht eintritt. Denn die Verheiratung kann heute auch bei einer Frau wegen der Sorge für die Familie eine erhöhte und eifrige Berufsarbeit zur Folge haben.

Es kommt hinzu, daß die Entscheidung für die weiblichen Dauerangestellten deswegen in besonderem Maße unbillig ist, weil ihre Rechtsstellung derjenigen der Beamten in sehr wesentlichen Beziehungen angepaßt ist und im täglichen Dienst und in der Behandlung durch die Vorgesetzten ein Unterschied zwischen Beamten und Dauerangestellten nicht zu spüren ist.

§ 18.

Die Stellung der Dauerangestellten im Disziplinarrecht.

Es muß in diesem Zusammenhange weiter auf die Bestimmungen der Gemeindebeschlüsse über die Vertragsstrafen eingegangen werden.

Das preußische Oberverwaltungsgericht hat bereits im Jahre 1913 über die rechtliche Bedeutung einer vertraglichen Unterwerfung unter Disziplinarstrafen zu befinden gehabt[1]). Ein Schlachthofdirektor hatte sich in dem mit der Stadtgemeinde abgeschlossenen Privatdienstvertrag den Vorschriften des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852 unterworfen. Der Bürgermeister hatte gegen ihn eine Disziplinarstrafe festgesetzt, der Schlachthofdirektor diese Verfügung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens angefochten. Das Oberverwaltungsgericht entschied, daß in der vom Bürgermeister festgesetzten Strafe der Warnung, des Verweises oder der Geldbuße nur die Festsetzung einer Vertragsstrafe nach bürgerlichem Recht, aber nicht die Ausübung einer disziplinaren Strafbefugnis nach dem Disziplinargesetz liege. Das Beamten- und mit ihm das Disziplinarrecht fände keine Anwendung, das Verwaltungsstreitverfahren sei daher unzulässig.

Die grundsätzliche Richtigkeit der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts soll nicht bezweifelt werden. Sie trägt jedoch nicht dem Umstande Rechnung, daß eine Vertragsstrafe, die in einer Warnung oder einem Verweise seitens des Arbeitgebers besteht, im Bürgerlichen Gesetzbuch eine Grundlage nicht hat. Das Bürgerliche Gesetzbuch geht in den §§ 393 ff. davon aus, daß Vertragsstrafe die Zahlung einer Geldsumme oder eine andere Leistung des Schuldners ist. Grundsätzlich kann zwar jede Leistung auch in einem Unterlassen bestehen. Es mutet aber eigenartig an, wenn man die Duldung einer von dem Dienstvorgesetzten ausgesprochenen Warnung oder eines Verweises als eine Leistung des Angestellten bezeichnet. Vor allem aber ist die wichtigste Bestimmung des bürgerlichen Rechts über die Vertragsstrafen, das richterliche Herabsetzungsrecht, gegen-

---

[1]) Am 30. 6. 1913 OVG. Bd. 65 S. 434 ff.

über einer aus einer Warnung oder einem Verweise des Dienstherrn bestehenden Vertragsstrafe begrifflich unanwendbar.

Für die Angestellten liegt in dem Ausschluß des Verwaltungsstreitverfahrens keine Benachteiligung. Wenn bestimmt ist, daß die Entlassung eines Angestellten nur erfolgen kann, falls er sich eines Vergehens im Sinne der Disziplinargesetze schuldig gemacht habe oder daß in einem solchen Falle das Ruhegehalt fortfalle, wenn bestimmt ist, daß der Angestellte sich den Vorschriften des Disziplinargesetzes unterwerfe oder daß die Stadtgemeinde gegen ihn Ordnungsstrafen nach Maßgabe der für die Beamten geltenden Bestimmungen festsetzen dürfe, so hat das Gericht über die Berechtigung einer von der Stadt auf Grund solcher Bestimmungen getroffenen Maßregel zu entscheiden. Die Gerichte haben also, was an und für sich keine Seltenheit ist, öffentliches Recht anzuwenden und festzustellen, ob unter Anwendung der Bestimmungen der Disziplinargesetze die getroffene Maßregel berechtigt war. Hierbei hat das Gericht in demselben Umfange nach seinem freien pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden, wie sonst die Disziplinarbehörde. Für den Angestellten sind damit mindestens die gleichen Sicherheiten gegeben, wie durch Anwendung des förmlichen Disziplinarverfahrens. Eine andere Frage ist jedoch die, ob es im Interesse der Verwaltung nicht besser wäre, wenn über die Anwendung des öffentlichen Disziplinarrechts nur die Verwaltungsgerichtsbehörden zu befinden hätten und die Gefahr einer uneinheitlichen Rechtsprechung auf dem Gebiete des Disziplinarwesens beseitigt wäre.

Es ist gewiß, daß die häufige Unterwerfung unter die Disziplinarbestimmungen besonders stark den öffentlich-rechtlichen Einschlag in der Rechtsstellung der Dauerangestellten bezeugt. Auch in dieser ihm eigentümlichsten Beziehung findet bei Vorliegen einer solchen Vereinbarung das Beamtenrecht auf den ständig Angestellten mindestens entsprechend Anwendung. Daß es sich bei diesen Bestimmungen aber um eine abändernde, privatrechtliche Vereinbarung handelt, wird besonders deutlich dann, wenn, wie des öfteren vorkommt, vereinbart ist, daß der Magistrat berechtigt sei, unter Anwendung der Disziplinarvorschriften Ordnungsstrafen gegen den Angestellten festzusetzen. Denn dem Magistrat steht gegenüber dem Beamten eine Disziplinargewalt nach dem preußischen Recht nicht zu. Gegen die Gemeindebeamten kann weder das Magistratskollegium noch ein vom Magistrat abhängiger Beamter eine Ordnungsstrafe verhängen[1]), sondern nur der Bürgermeister. Es wird also in diesem Falle durch die Vereinbarung auch die Zuständigkeit zur Verhängung der Strafe auf seiten der städtischen Organe verändert. Gegen die Gültigkeit dieser Bestimmung ist nichts einzuwenden. Im öffentlichen Recht aber wäre eine solche Vereinbarung undenkbar.

---

[1]) OVG. 30. 6. 1913 Bd. 65 S. 430; anders früher am 7. 12. 1892 Bd. 24 S. 413; vgl. auch v. Rheinbaben, D. pr. Disziplinargesetze 2. Aufl. 1911 S. 195; Peters, Grenzen S. 133, Beamtenjahrbuch 1925 S. 157 ff.

V.

Angaben tatsächlicher Art.

§ 19.

Die Dauerangestellten in Preußen.

Nach einer im Jahre 1907 angestellten umfangreichen Erhebung[1]) waren damals, also mehrere Jahre nach Inkrafttreten des Kommunalbeamtengesetzes, 22,7 v.H. der in Preußen dauernd beschäftigten „Büro- und Kassenbeamten“ in der Hoheitsverwaltung und 40 v.H. der dauernd beschäftigten „technischen und Betriebsbeamten“ auf Privatdienstvertrag angestellt. Im Jahre 1922 betrug nach den damals angestellten Ermittelungen im Durchschnitt der Anteil der Beamten einschließlich der kündbaren Beamten am Gesamtpersonal der Gemeinden 49,8 v.H., der Anteil der Angestellten 50,2 v.H. Von diesen Angestellten waren etwa ein Drittel Dauerangestellte[2]). Das ist ein beträchtlicher Unterschied zu der preußischen Staatsverwaltung in der etwa 10 v.H. des Personals als Angestellte beschäftigt wurden. Nach dieser Zeit setzte der Personalabbau ein, der im wesentlichen zu Lasten der berufsfremden Hilfsangestellten erfolgte, so daß im Jahre 1926 schätzungsweise 55 v.H. des Gesamtpersonals der Gemeinden als lebenslängliche oder kündbare Beamte und 45 v. H. als Dauer- und Hilfsangestellte beschäftigt waren. Da die ständig Angestellten in geringerem Maße als die Hilfsangestellten abgebaut wurden, werden sie 1926 etwa 16 bis 17 v.H. des Gesamtpersonals der Gemeinden betragen haben[3]). Damals waren in den Gemeinden des rheinisch-westfälischen Industriebezirks 17 v.H. der Vollziehungsbeamtenstellen mit Angestellten besetzt[4]).

Es ist hieraus ersichtlich, daß die Beschäftigung von Dauerangestellten einen erheblichen Umfang angenommen hat. Die Zahl der Dauerangestellten ist sehr beträchtlich. Aus der Reichsgerichtsentscheidung vom 17. März 1925[5]) ist zu entnehmen, daß in der Stadt Hannover im Jahre 1925 allein etwa 2000 weibliche Dauerangestellte im Dienst waren. Nach den dem Verfasser gemachten Angaben werden heute in einer anderen preußischen Großstadt mehr als 1200 Dauerangestellte beschäftigt.

Erhebungen, die sich mit dem materiellen Inhalt der Rechtsverhältnisse der Dauerangestellten beschäftigt haben, sind augenscheinlich bisher nicht veranstaltet worden. Auf Grund der vom Verfasser angestellten Erhebung kann folgendes mitgeteilt werden:

Von 93 Städten mit weniger als 25 000 Einwohnern beschäftigen 44 keine Dauerangestellten; dies ist vor allem bei den kleineren und kleinsten Stadtverwaltungen der Fall. Von den 49 Städten, die Dauerangestellte

---

[1]) Koppel, Denkschrift über die Lage d. Gemeindebeamten Preußens 1907.

[2]) Denkschrift über d. Dauerangestellten S. 392 r.

[3]) Ebenda.

[4]) Schick-Ehrmann, Die Verdrängung des Berufsbeamtentums 1927 S. 11.

[5]) RGZ. Bd. 110 S. 297.

beschäftigen, ist nur in 20 ein Gemeindebeschluß, der die Rechtsstellung der Dauerangestellten eingehend regelt, vorhanden, in 37 Städten erfolgt die Anstellung durch einseitige Anerkennung, nur in 12 durch Abschluß eines Vertrages. In 42 Städten ist die Kündigung an das Vorhandensein eines wichtigen Grundes geknüpft. In 8 Verwaltungen ist für die Kündigung eine Schiedsinstanz vereinbart, nur in 5 Verwaltungen wird Ruhegehalt gewährt.

Von 111 Städten mit mehr als 25 000 Einwohnern beschäftigen 37 keine Dauerangestellten, wobei zu bemerken ist, daß in den Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern am öftesten Dauerangestellte vorhanden sind. Von den 74 Städten, die Dauerangestellte haben, sind bei 61 Städten ausführliche Gemeindebeschlüsse vorhanden. Bei 50 Städten wird ein Dienstvertrag geschlossen, bei 24, auch noch in Großstädten, eine Anstellungsurkunde überreicht. Wichtiger Kündigungsgrund ist bei 50 Verwaltungen erforderlich, eine Schiedsinstanz ist in 33 Städten vereinbart. Ruhegehalt wird in 52 Verwaltungen gewährt, in den Großstädten stets. In 45 Städten sind die ständig Angestellten von der Angestellten-, in 25 von der Krankenversicherung befreit.

Es ist hieraus ersichtlich, daß in den größeren Städten öfter Dauerangestellte beschäftigt werden und daß das Beschäftigungsverhältnis der ständig Angestellten je größer die Stadtgemeinde desto fester und beamtenähnlicher geregelt ist, was im einzelnen aus den Anstellungsbedingungen noch näher belegt werden könnte. Besonders auffällig ist der Unterschied hinsichtlich der Gewährung von Ruhegehalt, der für den Dauerangestellten wichtigsten Frage seines Anstellungsverhältnisses. Es wird im übrigen auf die als Anhang beigefügte tabellarische Übersicht über die Rechtsverhältnisse der in Preußen beschäftigten Dauerangestellten verwiesen.

§ 20.

Die Verhältnisse in den außerpreußischen Staaten.

Eine gesetzliche Anerkennung hat der Begriff des Dauerangestellten bisher nur in Preußen gefunden. Wie aber auch in Preußen die Entwicklung des Personalkörpers in den Gemeinden der ja auch nur teilweisen gesetzlichen Regelung vorausgeeilt war, so werden auch in den außerpreußischen Stadtverwaltungen tatsächlich Angestellte, die als Dauerangestellte zu bezeichnen sind, beschäftigt.

In Bayern sind in verschiedenen Städten Dauerangestellte tätig, besonders bei den städtischen Betrieben und Werken, früher insbesondere auch bei den Arbeits- und Erwerbslosenämtern. Einzelne Stadtverwaltungen haben den Dauerangestellten Versorgungsrechte eingeräumt. Im übrigen gilt in Bayern, soweit es sich nicht um Angestellte in leitender Stellung handelt, oder besondere Einzeldienstverträge abgeschlossen sind, für die Angestellten mit Ausnahme der Aushilfsangestellten ein Tarifvertrag vom 20. Juli 1925. Nach diesem Tarifvertrage erhalten die An-

gestellten Grundgehalt und sonstige Bezüge entsprechend ihrer Einreihung in die Vergütungsgruppen in gleicher Höhe wie die Gemeindebeamten. Auch die Einreihung in die Vergütungsgruppen wird unter entsprechender Anwendung der für die Beamten geltenden Bestimmungen vorgenommen.

In Baden darf nach § 73 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 15. Oktober 1921 das Dienstverhältnis der Angestellten nach fünf Jahren hauptberuflicher Beschäftigung im Dienst der Gemeinden nur aus einem wichtigen Grunde und auch nur durch Beschluß des Gemeinderates, also nicht etwa durch den Vorsteher der Dienststelle gelöst werden. Es hat sich also hier der Gesetzgeber wenigstens der Sache nach mit den ständig Angestellten befaßt. Die Entscheidung über das Vorliegen eines wichtigen Grundes ergeht nach § 72 der Gemeindeordnung im Verfahren vor den Schlichtungsausschüssen unter Ausschluß des Rechtsweges. Die Gemeinden sind zum Teil über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgegangen. In einer der größten Städte des Landes gelten für die Gemeindeangestellten zahlreiche beamtenrechtliche Vorschriften, vor allem hinsichtlich der Besoldung und des Vergütungsdienstalters, auch erfolgt die Gehaltszahlung im voraus. Ruhegehalt als Ergänzung der Versicherungsleistungen und Abfindung bei Ausscheiden werden gewährt.

In Thüringen sind Angestellte, die als Dauerangestellte zu bezeichnen sind, nur früher und auch nur vereinzelt beschäftigt worden.

In Hessen gibt es nach der geltenden Städteordnung lebenslänglich und auf Kündigung angestellte Beamte und vertraglich Bedienstete. Diese werden in zahlreichen Beziehungen nach den Vorschriften der Beamten zum Teil aber auch, besonders bezüglich der Besoldung, nach auf dem Reichstarifvertrage fußenden Grundsätzen behandelt. In Einzelfällen ist aus Billigkeitsgründen oft Ruhegehalt gewährt worden.

In Mecklenburg sind die Verhältnisse der Gemeindeangestellten nicht einheitlich geordnet. In einer Reihe von Städten gilt ein Tarifvertrag, der sich bezüglich der Besoldung auf den Tarifvertrag für die mecklenburgischen Staatsangestellten bezieht.

In Hamburg, Bremen, Lübeck gelten ausführliche Tarifverträge für sämtliche Staatsangestellte, nach denen die Angestellten eine recht gesicherte Stellung haben. Die Tarifverträge erklären manche für die Beamten geltenden Vorschriften, zum Teil auch die Disziplinarvorschriften und in Lübeck bezüglich der Besoldung, für anwendbar. Nach 10 Jahren darf eine Kündigung nur noch aus wichtigem Grunde erfolgen. In allen drei Städten sind den Tarifangestellten Versorgungsrechte durch besondere Gesetze eingeräumt. Die Vertretung der Angestellten erfolgt durch den Angestelltenausschuß, in Hamburg wirkt bei der Kündigung der Beamtenausschuß mit.

In Lippe gibt es Angestellte, die nach der Beamtenbesoldungsordnung bezahlt werden und sich Vertragsstrafen unterwerfen.

Aus Sachsen und Württemberg ist dem Verfasser Material nicht zugänglich geworden.

VI.

§ 21.

Voraussichtliche Entwicklung der Einrichtung.

Im Schrifttum wird die Entwicklung, die zur Entstehung der zwischen den Beamten und Angestellten stehenden Erscheinung des Dauerangestellten geführt hat, einhellig als unerwünscht und ungesund hingestellt und die Stellung der ständig Angestellten als eine seltsame Zwitterstellung bezeichnet[1]).

Nach den Beschlüssen mancher Stadtgemeinden findet ein weiterer Ausbau dieser Angestelltengattung nicht mehr statt. Verschiedene Städte haben bereits seit mehreren Jahren keine Dauerangestellten mehr eingestellt. Andere Gemeinden äußern sich dahin, daß das Institut als unpraktisch aufgehoben werden solle. Nach den Ortsgesetzen zweier Großstädte werden neue Dauerangestellte nicht mehr angestellt und die vorhandenen nach zwei- oder fünfjähriger Tätigkeit im Dienste der Stadt zum Beamtenanwärter oder Beamten auf Kündigung nach einem vom Magistrat festgesetzten Verhältnis zur Gesamtzahl der Dauerangestellten ernannt. Daraus ist ersichtlich, daß diese Städte die ständig Angestellten allmählich beseitigen wollen und ihre Stellung als eine Durchgangsstellung betrachten. Innerhalb der Vereinigung der Städte, Landkreise und Gemeinden des rheinisch-westfälischen Industriebezirks und mit den beteiligten Beamtengewerkschaften finden Verhandlungen über eine neue einheitliche Gestaltung der Angestelltenverhältnisse der ständig Angestellten statt, bei denen die Frage der Überführung von Dauerangestellten in das Beamtenverhältnis geprüft wird.

In Preußen hat sich der Gesetzgeber eines Eingriffs enthalten und im Besoldungsgesetz vom 17. Dezember 1927 die frühere Regelung wiederholt. Der Vorstand des bayerischen Städtebundes hat sich in seiner Sitzung vom 12. März 1927 dagegen ausgesprochen, den Unterschied zwischen Beamten und Angestellten durch Gewährung von Versorgungsrechten an die Angestellten zu verwischen. Nach Art. 79 der neuen bayerischen Gemeindeordnung vom 17. Oktober 1927 sollen die Gemeinden, abgesehen von anderen Fällen, in denen die Anstellung von Beamten zwingend vorgeschrieben ist, die nicht nur vorübergehend oder aushilfsweise berufsmäßig bei ihnen vollbeschäftigten Personen, die bei gleichen Dienstobliegenheiten im Staatsdienste Beamte wären, in der Regel als Beamte in Dienst nehmen. Hier wird also die Beschäftigung von Angestellten vom Gesetzgeber gemißbilligt. In Thüringen ist nach Inkrafttreten der neuen Gemeinde- und Kreisordnung vom 8. Juni 1926 für die Beschäftigung von Dauerangestellten kein Raum mehr, denn nach § 71 Abs. II dieses Gesetzes müssen Stellen, für die ein dauerndes Be-

---

[1]) Peters, S. 143; Vogels, Anstellung u. Versorgung d. Kommunalbeamten 1927 S. 13; Nischk, der pr. Kommunalbeamte 1927 S. 558.

dürfnis vorliegt, und die eine volle Arbeitskraft erfordern, mit hauptamtlich angestellten planmäßigen Beamten besetzt werden.

Die Dauerangestellten selbst drängen auf die Überführung in das Beamtenverhältnis. Diese Aufgabe läßt sich ihre Vertretung, der Verband der Kommunalbeamten und -angestellten Preußens, besonders angelegen sein[1]). Auf seine Veranlassung ist es zurückzuführen, daß der preußische Landtag in der vergangenen Periode auf Antrag von sämtlichen großen Parteien am 6. April 1927 Drucksache Nr. 6039, folgende Entschließung faßte:

„Der Landtag wolle beschließen, das Staatsministerium zu ersuchen,

I. mit möglichster Beschleunigung eine Novelle zum Kommunalbeamtengesetz vorzulegen, wodurch

a) eine Sicherung und Stärkung des Berufsbeamtentums erreicht wird,

b) die Gemeinden angehalten werden, grundsätzlich alle dafür geeigneten Stellen in Beamtenstellen umzuwandeln, insonderheit die Dauerangestellten in das Beamtenverhältnis zu überführen;

II. hinsichtlich der Dauerangestellten das Entsprechende auf Grund des bestehenden Kommunalbeamtenrechts soweit möglich alsbald zu veranlassen.“

Hierzu ist eine Zusatzentschließung bezüglich der Berücksichtigung der Versorgungsanwärter am 15. März 1928 gefaßt worden[2]).

Schon vorher waren die preußischen amtlichen Stellen, vor allem der Minister des Innern, einer Umwandlung von Dauerangestelltenstellen in Beamtenstellen geneigt. Daher ist den Anträgen zahlreicher Stadtgemeinden auf Überführung von ständig Angestellten in das Beamtenverhältnis in erheblicher Zahl stattgegeben worden, weil auch die Versorgungsanwärter auf die Dauer von einer Vermehrung der Beamtenstellen Nutzen ziehen.

Der Deutsche und Preußische Städtetag hat demgegenüber eine abwartende Stellung eingenommen. Er hat früher[3]) empfohlen, die Dauerangestellten bei der Anstellung durch den ausdrücklichen Hinweis auf Anstellung als ständig Angestellter im Sinne des Gesetzes vom 8. Juli 1920 und in materieller Hinsicht durch eine möglichst einheitliche und gleichmäßige Ausgestaltung ihrer Anstellungsverhältnisse (Einbeziehung in die Besoldungsordnung, Pensionsanwartschaft, Beschränkung der Kündbarkeit, Überweisung zu den Beamtenausschüssen) zu einer äußerlich gleichartigen gegenüber den Beamten einerseits und den Hilfskräften anderer-

---

[1]) Vgl. die Denkschrift Rundschau f. Kommunalbeamte 1926 S. 391 ff.

[2]) Siehe auch d. Runderl. d. Min. d. Inn. v. 11. 6. 1928 Min.Bl. f. d. Inn. Verw. 1928 S. 619.

[3]) Personalausschuß des Vorstands des Pr. Städtetages, Sitzg. v. 1. 11. 1920 Mitt. d. Deutsch. Städtetages 1920 S. 521.

seits sich abgrenzenden Gruppe auszugestalten. Später hat er für die Überführung von Dauerangestellten in das Beamtenverhältnis das objektive Bedürfnis jeder einzelnen Gemeinde für ausschlaggebend erklärt[1]) und sich auch in der Frage der Gewährung des Ruhegehalts an Dauerangestellte zurückhaltend geäußert.

Stimmen, die einen weiteren Ausbau der Einrichtung empfehlen, sind dem Verfasser nicht bekanntgeworden.

Diese Tatsachen rechtfertigen den Schluß, daß das Institut der kommunalen Dauerangestellten eine vorübergehende Erscheinung darstellt.

---

1) Sitzung des Personalausschusses des Deutschen und Preußischen Städtetages vom 28. 11. 1925 Mitteilungen 1926 S. 8.

Anhang:

Tabellarische Übersicht der in Preußen beschäftigten Dauerangestellten.

Preußische Städte mit Einwohnern	Anzahl der Städte, die auf die Rundfrage keine od. unbrauchbare Unterlagen sandten	Anzahl der Städte, die auf die Rundfrage brauchbare Unterlagen sandten	Davon beschäftigen keine Dauerangestellte	Davon beschäftigen Dauerangestellte	Von diesen Gemeinden besitzen eingehende Ortsgesetze	Von diesen Gemeinden besitzen keine Ortsgesetze	Die Anstellung erfolgt durch schriftlichen Vertrag	Die Anstellung erfolgt durch einseitige Erklärung
	1	2	3	4	5	6	7	8
über 100 000	4	25	5	20	18	2	18	2
über 50 000 bis 100 000	4	27	9	18	14	4	12	6
über 25 000 bis 50 000	18	59	23	36	29	7	20	16
über 10 000 bis 25 000 (nur schlesische Städte)	1	20	5	15	4	11	4	11
unter 10 000 (nur schlesische Städte)	27	73	39	34	25	9	8	26

Aus der tabellarischen Übersicht ist deutlich zu ersehen, daß in den größeren und größten Städten im Verhältnis öfter Dauerangestellte beschäftigt werden als in den kleineren Gemeinden. Es ist zu beachten, daß es sich bei den Gemeinden bis zu 25 000 Einwohnern ausschließlich um schlesische Gemeinden handelt, daß die Tabelle also hierin nicht einen Überblick über ganz Preußen gibt. Es geht ferner aus der Tabelle hervor, daß das Anstellungsverhältnis je größer die Gemeinde, desto gesicherter und fester ist, dadurch, daß in den größeren Gemeinden verhältnismäßig öfter

ein eingehendes Ortsgesetz erlassen ist (Spalte 5, 6),

die Anstellung auf Grund eines schriftlichen Vertrages erfolgt (Spalte 7, 8),

Preußische Städte mit Einwohnern	Die Besolduug erfolgt		Für die Kündigung		Es ist eine Schiedsinstanz vereinbart	Es wird Ruhegehalt		Die Dauerangestellten sind befreit von der		
	nach der Besoldungsordnung	nach Tarif	ist nötig wichtiger Grund	sind andere Sicherheiten gegeben		gewährt	nicht gewährt	Angestelltenversicherung	Krankenversicherung	Geltung des Betriebsrätegesetzes
	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
über 100 000	25	—	14	6	13	20	—	17	10	10
über 50 000 bis 100 000	16	2	13	5	7	13	5	11	4	4
über 25 000 bis 50 000	36	—	23	13	13	19	17	17	12	6
über 10 000 bis 25 000 (nur schlesische Städte)	14	1	13	2	4	3	12	3	2	3
unter 10 000 (nur schlesische Städte)	34	—	29	5	4	2	32	2	1	3

eine Schiedsinstanz für die Kündigung vereinbart ist (Spalte 13), Ruhegehalt gewährt wird (Spalte 14, 15).

Daß bei den Gemeinden von 25 000 bis 50 000 Einwohnern verhältnismäßig oft für die Kündigung ein wichtiger Grund nicht erforderlich ist, ist auf die Gemeinden des Westens zurückzuführen, in denen andere, besonders schiedsvertragliche Regelungen häufig sind. Die Angaben über die Freiheit von der Angestellten- und Krankenversicherung und der Geltung des Betriebsrätegesetzes sind mit Vorsicht aufzunehmen, da nach den übersandten Unterlagen damit gerechnet werden muß, daß noch besondere Verwaltungsanordnungen bestehen, durch die diese Punkte geregelt werden.

Für die Aufstellung der tabellarischen Übersicht sind Unterlagen von folgenden Gemeinden verwendet worden:

Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern:

Aachen
Altona
Barmen
Berlin
Bochum
Breslau
Dortmund
Düsseldorf
Erfurt
Essen
Frankfurt a. M.
Gelsenkirchen-Buer
Hamborn
Kassel
Kiel
Köln
Königsberg
Krefeld
Magdeburg
Mühlheim
München-Gladbach
Münster
Oberhausen
Stettin
Wiesbaden

Gemeinden mit über 50 000 bis 100 000 Einwohnern:

Beuthen O.-S.
Bielefeld
Bonn
Bottrop
Brandenburg
Cottbus
Elbing
Flensburg
Frankfurt a. O.
Gladbeck
Gleiwitz
Görlitz
Hagen i. W.
Hamm
Hildesheim
Hindenburg
Koblenz
Liegnitz
Osnabrück
Potsdam
Recklinghausen
Remscheidt
Solingen
Sterkrade
Tilsit
Trier
Wesermünde

Gemeinden mit über 25 000 bis 50 000 Einwohnern:

Benrath
Brieg
Celle
Dinslaken
Düren
Eberswalde
Emden
Eschweiler
Forst
Fulda
Glogau
Guben
Halberstadt
Hameln
Haspe
Herten
Höchst
Homberg
Insterburg
Iserlohn
Kolberg
Köslin
Kreuznach
Landsberg a. W.
Langendreer
Lüdenscheid
Marl
Merseburg
Moers
Mülhausen
Naumburg a. S.
Neisse
Neuß
Neumünster
Nordhausen
Nowawes
Ohligs
Oppeln
Osterfeld
Paderborn
Quedlinburg
Ratibor
Rheinhausen
Rheydt
Siegen
Stargard
Steele
Stendal
Stolp
Stralsund
Schweidnitz
Velbert
Viersen
Waldenburg
Wiesdorf
Wilhelmshaven
Witten
Wittenberge
Zeitz

Schlesische Gemeinden mit über 10 000 bis 25 000 Einwohnern:

Bunzlau
Frankenstein
Glatz
Gottesberg
Grünberg
Haynau
Jauer
Kreuzburg
Landeshut
Langenbielau
Lauban
Leobschütz
Neusalz
Neustadt O.-S.
Oels
Ohlau
Sagan
Sprottau
Strehlen
Striegau

Schlesische Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern:

Bauerwitz
Bernstadt
Bolkenhain
Canth
Cosel O.-S.
Deutsch-Lissa
Dyhernfurth
Falkenberg O.-S.
Festenberg
Freystadt
Friedeberg a. Qu.
Friedland O.-S.
Friedland i. Schl.
Goldberg
Greiffenberg
Groß Strehlitz
Groß Wartenberg
Grottkau
Guhrau
Habelschwerdt
Herrnstadt

Hoyerswerda
Hundsfeld
Juliusburg
Köben
Konstadt
Kotzenau
Krappitz
Lähn
Landeck
Liebau
Löwen
Löwenberg
Lüben
Militsch
Münsterberg
Muskau
Namslau
Neumarkt
Neumittelwalde
Neurode
Nimptsch
Oberglogau
Ottmachau
Parchwitz
Patschkau
Peiskretscham
Pitschen
Prausnitz
Priebus
Primkenau
Raudten
Reichenbach O.-L.
Reichenstein
Reinerz
Rothenburg O.-L.
Rothenburg a. O.
Rothwasser O.-L.
Ruhland
Schmiedeberg
Schömberg
Schönau a. K.
Schurgast
Seidenberg
Stroppen
Sulau
Tost
Wansen
Wittichenau
Wohlau
Wünschelburg
Zobten
Mittelwalde.

Lebenslauf.

Am 2. Juli 1902 wurde ich in Gottschalkowitz Kreis Pleß als Sohn des Zollinspektors Wacke geboren. Seit Ostern 1912 besuchte ich das Realgymnasium zum heiligen Geist in Breslau, wo ich im März 1921 die Reifeprüfung bestand. Darauf war ich als Zollsupernumerar im Bezirke des Landesfinanzamts Breslau zwei Jahre tätig. Seit Ostern 1923 studierte ich Rechtswissenschaft an der Universität zu Breslau, wo ich besonders bei den Professoren Bruck, Helfritz, Manigk, Eberhard Schmidt, Schmidt-Rimpler, Schott hörte. Am 13. März 1927 bestand ich am Oberlandesgericht Breslau die erste juristische Prüfung, am 30. Mai 1927 das examen rigorosum.